This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Это цифровая коиия книги, хранящейся для иотомков на библиотечных иолках, ирежде чем ее отсканировали сотрудники комиании Google в рамках ироекта, цель которого - сделать книги со всего мира достуиными через Интернет.

Прошло достаточно много времени для того, чтобы срок действия авторских ирав на эту книгу истек, и она иерешла в свободный достуи. Книга иереходит в свободный достуи, если на нее не были иоданы авторские ирава или срок действия авторских ирав истек. Переход книги в свободный достуи в разных странах осуществляется ио-разному. Книги, иерешедшие в свободный достуи, это наш ключ к ирошлому, к богатствам истории и культуры, а также к знаниям, которые часто трудно найти.

В этом файле сохранятся все иометки, иримечания и другие заииси, существующие в оригинальном издании, как наиоминание о том долгом иути, который книга ирошла от издателя до библиотеки и в конечном итоге до Вас.

Правила использовапия

Комиания Google гордится тем, что сотрудничает с библиотеками, чтобы иеревести книги, иерешедшие в свободный достуи, в цифровой формат и сделать их широкодостуиными. Книги, иерешедшие в свободный достуи, иринадлежат обществу, а мы лишь хранители этого достояния. Тем не менее, эти книги достаточно дорого стоят, иоэтому, чтобы и в дальнейшем иредоставлять этот ресурс, мы иредириняли некоторые действия, иредотвращающие коммерческое исиользование книг, в том числе установив технические ограничения на автоматические заиросы.

Мы также иросим Вас о следующем.

- Не исиользуйте файлы в коммерческих целях.
  Мы разработали ирограмму Поиск книг Google для всех иользователей, иоэтому исиользуйте эти файлы только в личных, некоммерческих целях.

- Не отиравляйте автоматические заиросы.
  Не отиравляйте в систему Google автоматические заиросы любого вида. Если Вы занимаетесь изучением систем машинного иеревода, оитического расиознавания символов или других областей, где достуи к большому количеству текста может оказаться иолезным, свяжитесь с нами. Для этих целей мы рекомендуем исиользовать материалы, иерешедшие в свободный достуи.

- Не удаляйте атрибуты Google.
  В каждом файле есть "водяной знак" Google. Он иозволяет иользователям узнать об этом ироекте и иомогает им найти доиолнительные материалы ири иомощи ирограммы Поиск книг Google. Не удаляйте его.

- Делайте это законно.
  Независимо от того, что Вы исиользуйте, не забудьте ироверить законность своих действий, за которые Вы несете иолную ответственность. Не думайте, что если книга иерешла в свободный достуи в США, то ее на этом основании могут исиользовать читатели из других стран. Условия для иерехода книги в свободный достуи в разных странах различны, иоэтому нет единых иравил, иозволяющих оиределить, можно ли в оиределенном случае исиользовать оиределенную книгу. Не думайте, что если книга иоявилась в Поиске книг Google, то ее можно исиользовать как угодно и где угодно. Наказание за нарушение авторских ирав может быть очень серьезным.

О программе Поиск кпиг Google

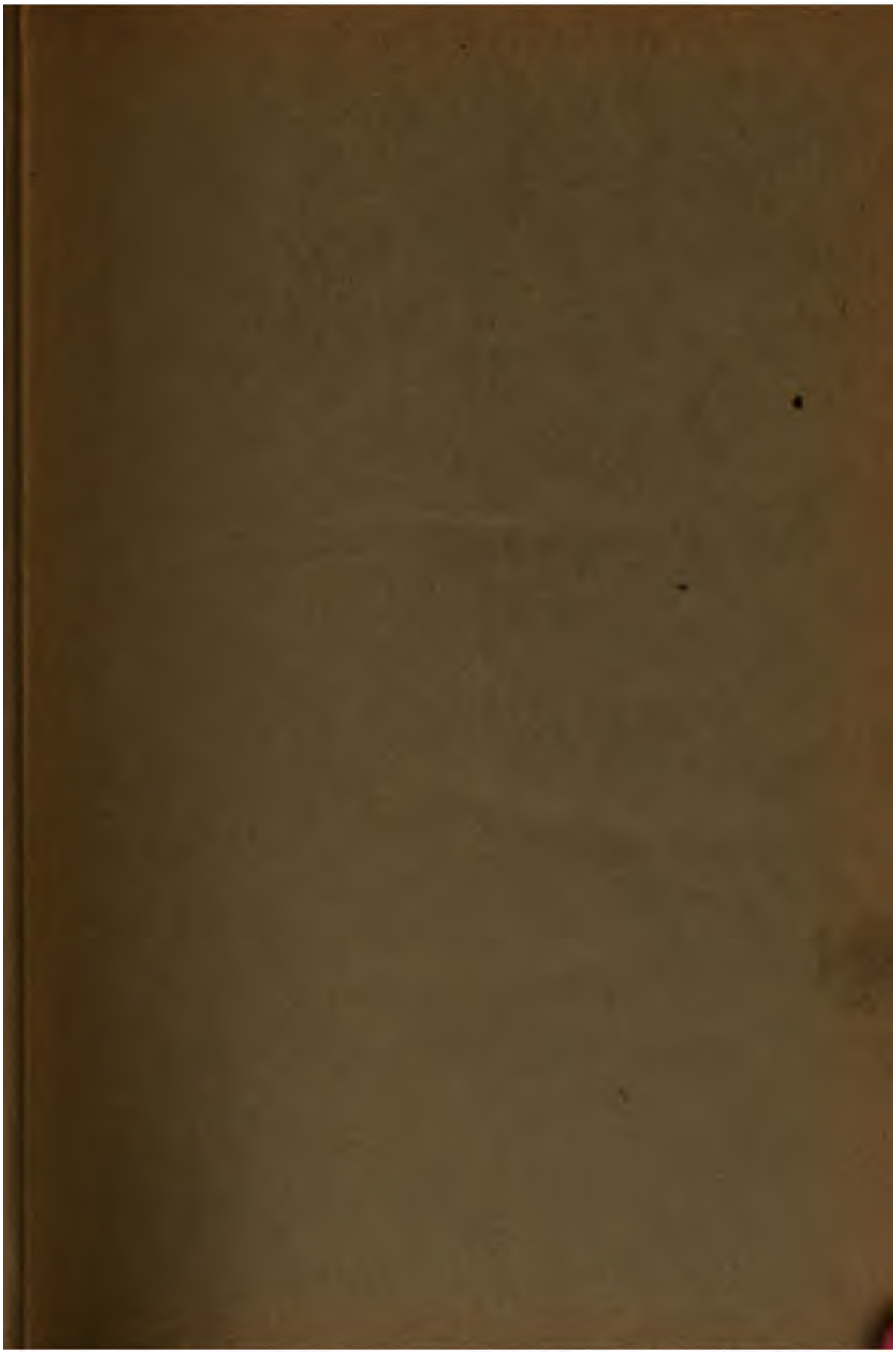
Миссия Google состоит в том, чтобы организовать мировую информацию и сделать ее всесторонне достуиной и иолезной. Программа Поиск книг Google иомогает иользователям найти книги со всего мира, а авторам и издателям - новых читателей. Полнотекстовый иоиск ио этой книге можно выиолнить на странице `http://books.google.com/`

A7
Pokrovskii, S.P.
Ministerskaia vlast'.

Bd. Dec. 1929

HARVARD LAW LIBRARY

Received SEP 24 1929



МИНИСТЕРСКАЯ ВЛАСТЬ

ВЪ РОССІИ.

Историко-юридическое изслѣдованіе

С. П. Покровскаго.

ЯРОСЛАВЛЬ.
Типографія Губернскаго Правленія,
1 9 0 6.

SEP 2 4 192

LANGDELL SEARCH FORM

Date:

Searched by:

____ Catalogs (to verify information)
____ Charge file
____ Harvard Copy
____ Hollis
____ Issue received
____ Issue Bound
____ Repair
____ Bindery/Labeling
____ Shelf
____ Control room
____ Hold shelf
____ Lang RR Shelves
____ Lang RR trucks

Notes:

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Цѣль настоящаго труда—заполнить существующій въ литературѣ пробѣлъ въ изученіи исторіи министерской власти въ Россіи. Въ 1902 году наши министерства праздновали столѣтній юбилей со дня своего возникновенія. Столѣтіе ихъ подарило нашу литературу не однимъ юбилейнымъ изданіемъ, посвященнымъ историческому описанію дѣятельности каждаго изъ министерствъ и Комитета министровъ. Представляя изъ себя оффиціальныя изданія, они чужды научнаго духа и носятъ казенный характеръ. Этотъ характеръ не чуждъ и лучшимъ изъ этихъ изданій, надъ которыми работали научныя силы. Изданныя тѣми же министерствами, во время наибольшаго развитія министерской опеки, они и могли носить только тенденціозный характеръ. А между тѣмъ разраставшееся общественное недовольство министерской всепоглощающей опекой требовало изслѣдованія, которое выясняло бы самую сущность бюрократической организаціи министерской власти.

Тѣсно связанная съ исторіей русскаго народа, министерская власть не была и не могла быть по своей организаціи служительницей его нуждъ. Она во все столѣтіе осуществляла свои „правительственные виды". Въ этомъ состояла сущность ея вѣковой политики. Возникши въ моментъ, когда Императоръ Александръ I-й стремился „обуздать деспотизмъ нашего правительства", министерская власть пошла своимъ собственнымъ путемъ, создала себѣ исключительное положеніе въ русской государственной жизни, не допуская развиться въ ней началамъ самодѣятельности общества. Стремленію обезпечить свое безконтрольное, безотвѣтственное положеніе министерская власть жертвовала всѣмъ. Она пожертвовала даже лучшими изъ реформъ, пробудившими страну отъ летаргическаго сна—реформами Императора Александра II-го. Она съ корнемъ вырвала многія изъ нихъ, оставивъ остальныя въ полубезжизненномъ

состояніи. Большую часть своего существованія, находясь въ періодѣ борьбы съ развивающимся самосознаніемъ общества, министерская власть, естественно, была обречена на полную безплодность своей политики для страны. Она до послѣднихъ лѣтъ нашей эры оставила не рѣшеннымъ политическій и соціальный вопросы, и если мы приближаемся къ ихъ разрѣшенію, то исключительно благодаря могучему стихійному освободительному движенію. Первое, что оно могло предъявить старому строю, это—коренное измѣненіе самой сущности управленія и, прежде всего, коренное преобразованіе организаціи министерской власти на совершенно иныхъ, незнакомыхъ старому отжившему строю, началахъ.

Показать, какъ эта исторія министерокой власти привела къ роковой необходимости измѣнить въ корнѣ ея организацію — таковую задачу стремился выполнить авторъ своимъ первымъ научнымъ трудомъ.

Отдавая его на судъ русскаго общества и представителей науки государственнаго и административнаго права, авторъ считаетъ себя счастливымъ, что внесъ и свою лепту въ разрѣшеніе одного изъ кардинальнѣйшихъ вопросовъ государственнаго права въ наше время. Трудность и тяжелыя, всѣмъ понятныя, условія нашего времени, при которыхъ приходится работать въ области научныхъ изслѣдованій, разсчитанныхъ на мирное теченіе жизни, позволяютъ автору надѣяться на снисхожденіе научной критики и читателей за возможные пробѣлы въ его трудѣ.

Авторъ.

ВВЕДЕНІЕ.

ГЛАВА I-я.

Наши привычныя понятія о центральномъ и мѣстномъ управленіи мало приложимы къ административному устройству удѣльной Руси. Нашей древности было совершенно чуждо принципіальное различіе органовъ государственнаго управленія отъ органовъ управленія частными дѣлами князя [1]). Самъ князь былъ одинаково какъ центральной властью по отношенію къ стольному городу, такъ и въ отношеніи къ его округу былъ мѣстной властью, непосредственно завѣдывавшею всѣми частями управленія [2]). Такой же характеръ носилъ и дворецъ князя, бывшій центромъ обширнаго хозяйственнаго дворцоваго вѣдомства, а вмѣстѣ съ тѣмъ и древнѣйшимъ присутственнымъ мѣстомъ суда и управленія для всего округа [3]).

Нѣкоторые изъ дворовыхъ чиновъ, какъ напримѣръ, дворскій, печатникъ, стольникъ, меченоша, главный мечникъ и казначей, имѣли и общее административное значеніе, составляли то, что можно назвать высшимъ центральнымъ правительствомъ въ княжествѣ того времени [4]).

---

[1]) Сергѣевичъ, т. I стр. 350 „Русскія юридическія древности“ С. П. 1890 г, Ключевскій: „Боярская Дума древней Руси“, Москва 1882 г. 107 стр.

[2]) Градовскій т. 2. Н. Р. Г. П. 24 стр. Сергѣевичъ, н. с. т. I., стр. 351, и сл.

[3]) Сергѣевичъ, 351 стр. и Ключевскій 107 стр.

[4]) Ключевскій, н. с. 51, 59, Градовскій, н. с. 25 стр. Сергѣевичъ 379 и сл. Нелидовъ: „Государственная служба“ 217—223 стр.

IV

Какое же отношеніе этихъ лицъ къ князю и какова компетенція этихъ первыхъ органовъ княжескаго, центральнаго и дворцоваго управленія? При опредѣленіи отношеній агентовъ княжеской власти къ князю и компетенціи ихъ нужно обратить вниманіе на тѣ начала, которыя проникали всѣ общественныя отношенія того времени. Профессоръ Градовскій выдвигаетъ въ этихъ отношеніяхъ господство личнаго начала взамѣнъ господства частнаго права въ отношеніяхъ древней Руси, какъ склоненъ думать профессоръ Б. Чичеринъ [1]). Конечно, нельзя отрицать, что образованіе удѣловъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и раздробленіе высшей власти, что естественно должно было повести къ взгляду на удѣлъ, какъ на частную собственность, пріобрѣтенную въ силу родового начала, въ силу единства княжескаго рода, которому, въ лицѣ отдѣльныхъ его членовъ, принадлежало управленіе русской землей. Это то единство княжескаго рода и было связующимъ звеномъ между раздробленными удѣлами. Благодаря ему, поддерживалось не смотря на раздробленіе власти сознаніе о единствѣ русской земли [2]). Повидимому дробленіе власти въ древней Руси напоминаетъ собой эпоху феодализма на западѣ. Вѣдь признакомъ феодализма служитъ также дробленіе государственной власти на части: эту власть почти въ полнотѣ осуществляетъ вассалъ въ предѣлахъ своей сеньеріи! Но нельзя не замѣтить, что на западѣ при господствѣ феодализма причиной дробленія власти было желаніе вознаградить за военные подвиги земельными участками, а потому, допустивши осуществленіе государственной власти, на представленномъ участкѣ связали власть съ землей. Выходило, что осуществленіе власти вытекало изъ земле-

---

[1]) См. его Областныя учрежденія Бор. Чичеринъ Москва 1856 г.

[2]) Русское Государствен. право В. В. Ивановскаго т. I. 45—45 стр.

владѣльческихъ правъ. Въ Россіи, напротивъ, служилое сословіе не было связано съ землой, на которой оно находилось [1]). Отсюда, естественно, должна была произойти разница въ отношеніяхъ короля феодальнаго къ вассаламъ и князя къ его агентамъ, Тамъ вмѣстѣ съ полученіемъ земли власть уплывала изъ рукъ короля; на территоріи, которую онъ даетъ въ награду, власть королевская почти прекращается: она осуществляется лицомъ которому отдана территорія. Русь, правда, была раздроблена; ее не существовало въ удѣльно-вѣчевой періодъ, а была лишь русская земля, заключавшая въ себѣ цѣлую совокупность отдѣльныхъ самостоятельныхъ политическихъ организацій или государствъ, но въ этихъ организаціяхъ власть князя къ подчиненнымъ ему агентамъ была проникнута господствомъ личнаго начала, но не частно-владѣльческаго. Управленіе было личнымъ правомъ князя, который въ принципѣ осуществлялъ его непосредственно или самъ, или поручалъ кому-либо осуществлять за себя. Въ жалованныхъ грамотахъ привиллегированнымъ лицамъ встрѣчается обычное выраженіе удѣльнаго времени: «сужу ихъ азъ, великій князь или мой бояринъ возведенный» [2]). Въ глазахъ общества, въ глазахъ самихъ князей, наилучшимъ княземъ былъ тотъ, кто непосредственно, не довѣряясь никому, отправлялъ правосудіе и правилъ своей властью, что было подъ часъ возможнымъ при небольшомъ объемѣ княжествъ и при несложныхъ задачахъ управленія [3]). За господство, именно, личнаго начала говоритъ и то, что народъ не участвовалъ въ избраніи княжескихъ должностныхъ лицъ. Народъ

---

[1]) Градовскій: „Исторія мѣстнаго управленія“ стр. 9—10, 94.

[2]) Ключевскій н. с. 137 стр. Градовскій Н. Р. Г. Право, т. 2, 25 стр

[3]) Градовскій т. 2, Н. Р. Г. П. 23—24 стр. Въ русской Правдѣ есть примѣры собств. рѣшеній князя 21 ст. акад. сп. 36 стр. Трощ. сп. 52 ст. 79 ст. Карамз. сп. ст. 31 Царевской судеб. сп. 31 и сл.

призывалъ князя, но не его мужей. Они были необходимымъ зломъ, съ которымъ нужно было мириться, ибо князь не могъ вездѣ и всегда самъ чинить расправу и творить правду [1]) Управленіе всетаки постепенно осложнялось, такъ что исполнительныя функціи требовали не одного, а многихъ агентовъ; съ первыхъ же временъ оказывались нужными должностныя лица, на которыхъ возлагалось управленіе тамъ, гдѣ невозможна была личная дѣятельность самого князя. Они служили только замѣной князя, такъ что онъ, по отношенію къ нимъ, долгое время не являлся высшею инстанціей; его личное участіе исключало дѣятельность его агентовъ [2]) «Наша древность не знала спеціализаціи должностей», это справедливо замѣтилъ профессоръ Сергѣевичъ [3]), но эта древность различала хорошо степень власти, несмотря на отсутствіе организаціи должностной системы, что было невозможно въ бродячей правительственной средѣ древней Руси. когда, при переходѣ съ одного княженія въ другое, не было никакой устойчивости въ управленіи, такъ какъ очередное владѣніе дѣлало князя бродячимъ гостемъ области, подвижнымъ витяземъ [4]). Здѣсь не могло возникнуть иного начала, какъ только личное, опредѣлявшее всѣ отношенія князя къ дружинѣ. Личное начало

---

[1]) Э. Берендтсъ „Опытъ системы администр. права“ т. 1, в. 1 Ярославль 1898 г. стр. 52.

[2]) Сергѣевичъ „Вѣче и князь“ 351. Нелидовъ: „Государственная Служба“. 261 стр. Градовскій т. 2. 25 стр. и. с.

Такъ намѣстникъ получилъ отъ князя порученіе управлять вмѣсто себя; въ силу порученія онъ замѣнялъ князя въ данной мѣстности и рѣшалъ дѣла, подвѣдомственныя ему, безъ доклада князю, предъ которымъ одинъ онъ только и несетъ свою отвѣтственность. Его судитъ или самъ князь, или бояринъ введенный. Власть намѣстника прекращается въ случаѣ въѣзда князя въ округъ. Самъ князь тогда ѣ лался какъ бы мѣстной властью.

[3]) Сергѣевичъ, Юр. др. т. I, 354 стр.

[4]) Ключевскій и. с. 49.

вело къ тому, что лицо, исполнявшее порученіе высшаго, заступало его мѣсто и прекращало свою власть по прекращеніи порученія. Соглашаясь съ мнѣніемъ Градовскаго относительно господства личнаго начала въ правительственныхъ отношеніяхъ древней Руси, намъ кажется однако, что отъ почтеннаго государственника ускользнуло другое важное начало, которое господствовало въ правительственной организаціи древней Руси, начало, которое ничуть не хуже опредѣляетъ смыслъ вышеуказанныхъ отношеній, чѣмъ выдвигаемое личное начало. Не зачеркивая господства личнаго начала, мы думаемъ однако, что не трудно было замѣтить, что и не одно частновладѣльческое начало проникало всѣ отношенія, какъ ошибочно предполагаетъ Чичеринъ, и не одно личное начало, выставляемое Градовскимъ. Совершенно справедливо, что личное начало существовало въ древней правительственной Руси, но тогда, позвольте спросить, чѣмъ же отличается эта Русь отъ настоящей, правительственная система которой проникнута также господствомъ личнаго начала. Болѣе точнымъ намъ кажется признать на ряду съ господствомъ личнаго начала, господство территоріальнаго начала, которое обозначаетъ собой то, что извѣстному лицу поручается на какой-либо указанной территоріи отправленіе всѣхъ правительственныхъ функцій, въ видѣ ли кормленія или на другихъ какихъ условіяхъ—все равно. Въ Руси того времени еще не могли знать дѣленія управленія по различнымъ отраслямъ. Центромъ управленія потому была территорія и если приходилось говорить объ управленіи на ней, то подъ нимъ понималось выполненіе въ предѣлахъ ея правительственнымъ лицомъ всѣхъ функцій верховной правительственной власти. Это была децентрализація въ управленіи потому, какъ мы только сказали, что на мѣстѣ рѣшались и тѣ дѣла, которыя при господствѣ

централизаціи въ управленіи рѣшались бы въ центрѣ. Господство лично-территоріальнаго начала—вотъ что должно, по нашему мнѣнію, признать въ правительственной системѣ Руси того времени.

Начало же, опредѣлявшее отношенія князя къ подвѣдомственнымъ ему агентамъ—было договорное, въ силу котораго вступленіе вольнаго слуги на службу къ князю вызывало соглашенія между ними — обоюдныя обязательства. Добровольно вступая на службу, агенты княжеской власти оставались на ней до тѣхъ поръ, пока хотѣли. Въ силу договора, они имѣли право оставить службу или отъѣхать къ другому князу [1]).

Сомнительно, чтобъ при такихъ договорныхъ отношеніяхъ возможно было бы говорить о прочномъ, постоянномъ устройствѣ центральнаго управленія въ Руси того времени. Этому препятствовала также подвижность и очередность владѣнія областями и княжествами того времени. Но при такомъ, повидимому, непрочномъ положеніи правительственной власти, въ политическомъ строѣ того времени есть такія черты, которыя должны невольно останавливать на себѣ вниманіе изслѣдователя управленія по своимъ правомѣрнымъ задаткамъ. Въ политическомъ строѣ того времени не малую роль играло вѣче. Ему принадлежало высшее верховное руководство дѣлами области. Съ его согласія князья чинили судъ и управляли, получая отказъ въ тѣхъ случаяхъ, когда воля ихъ расходилась съ его волей. Такъ напримѣръ, кіевляне на вѣче 1149 г. отказались итти съ княземъ на войну, сказавъ ему: «мирись, княже, мы не идемъ». Если же князь нарушалъ договорныя условія съ вѣчемъ и вѣче было недовольно его судомъ и управленіемъ, то оно

---

[1]) Ключевскій, ibidem 5 стр. Градовскій. т. II, 26—27 стр. и Исторія Мѣстн. Управленія 29 стр.

могло показать ему дорогу изъ города, смѣнить его и призвать къ себѣ другого [1]). По своимъ чертамъ вѣче носило сходный характеръ съ витенагемотомъ въ древнемъ строѣ Англіи. Народъ, какъ мы видимъ, былъ воленъ. Онъ, по крайней мѣрѣ, обладалъ въ лицѣ вѣча средствомъ къ защитѣ своихъ правъ и обычаевъ отъ произвола со стороны князя и чиновниковъ. Народъ не закабалялъ себя всецѣло правительственной власти. Эта власть находилась въ свободныхъ договорныхъ отношеніяхъ съ народомъ. Народъ черезъ вѣче заключалъ договоръ съ княземъ, а князь съ агентами своей власти. Въ результатѣ получалось управленіе, основанное на свободныхъ началахъ, не допускавшихъ такого произвола органовъ правительственной власти, какой болѣе возможенъ въ государствахъ, въ которыхъ не господствуетъ въ управленіи отвѣтственность органовъ правительственной власти предъ собраніемъ народныхъ представителей. Если же и могли быть въ описываемое нами время господства народной воли въ управленіи злоупотребленія органами правительственной власти, то въ лицѣ вѣча находилось, по крайней мѣрѣ, то средство, которымъ часто возможно было поставить препятствія этимъ злоупотребленіямъ.

Такой характеръ носило управленіе до того времени, пока Русь не подпала подъ татарское иго. Нашествіе татаръ въ корнѣ измѣнило его. Прежняя вольная жизнь исчезла, а на мѣсто свободнаго начала, проникавшаго управленіе, въ домонгольское нашествіе развилась единоличная самодержавная власть великихъ московскихъ князей, которые сумѣли войти въ довѣріе къ татарскимъ ханамъ. Теперь князья были уже не выборными свободной земли, а ставленниками, татарскими слугами, черезъ

---

[1]) М. Ковалевскій: „Изъ исторіи госуд. власти въ Россіи“, Москва 1905 г. 3 стр.

которыхъ ханъ управлялъ Русью. Замолкли въ большинствѣ русскихъ городовъ вѣчевые колокола и вмѣсто воли вѣча въ управленіи получала преобладающую силу воля татарскаго хана. Для прежнихъ свободныхъ отношеній правительственной власти съ народомъ власть хановъ должна была оказать гибельное вліяніе. Для хана существованіе вольныхъ правъ народа казалось нежелательнымъ явленіемъ, препятствующимъ осуществленію его власти на русской территоріи.

Ханы скорѣе могли помириться съ положеніемъ князя—своего ставленника, независимаго въ управленіи отъ воли народа. Черезъ него легче можно было управлять Русью. Не въ интересахъ хановъ было допустить равенство передъ собой князей русскихъ. Это ихъ объединяло бы невольно. Необходимо нужно было возвысить среди нихъ одного, черезъ котораго легче можно оказывать воздѣйствіе на Русь. Вотъ почему не безъ содѣйствія хановъ произошло возвышеніе московскихъ князей.

Съ конца 13 или вѣрнѣе съ начала 14 вѣка въ Сѣверовосточной Руси замѣчается постепенное усиленіе незначительнаго до того времени удѣльнаго города Москвы. Наши историки во главѣ съ такимъ столпомъ историческаго творчества, какъ историкъ Соловьевъ, приписываютъ ея князьямъ великія цѣли собиранія русской земли, собиранія воедино раздробленныхъ элементовъ верховной власти. Фактъ собиранія московскими князьями воедино русской земли не подлежитъ сомнѣнію. Значеніе его для силы и могущества Русскаго Государства нельзя не въ коемъ случаѣ отрицать. Нельзя только представлять этотъ процессъ собиранія чѣмъ-то идеальнымъ съ точки зрѣнія самихъ собирателей Руси. Что это дѣйствительно такъ, стоитъ только обратить вниманіе на то, какія цѣли могли преслѣдовать и преслѣдовали наши собиратели—князья.

Въ моментъ возвышенія Москвы, ея князья не могли преслѣдовать никакихъ общегосударственныхъ, объединяющихъ всю Русь, цѣлей. Лучшимъ доказательствомъ этого служитъ то состояніе Московскаго управленія, въ которомъ оно находилось въ удѣльный періодъ. Князья московскіе смотрѣли на Москву глазами удѣльныхъ князей, какъ только на свою вотчину—частную и наслѣдственную собственность. Они первые заняли территорію Московскаго княжества, они сами образовали Москву. слѣдовательно ихъ не призывало вѣче, какъ оно призывало князей въ другихъ русскихъ городахъ. Это послѣднее было особенностью въ положеніи Московскихъ князей. Ихъ волю не стѣсняла воля вѣча, которому въ большинствѣ русскихъ городовъ принадлежала высшая верховная власть. Эти зачатки самодержавія не подавали, однако, князьямъ московскимъ идеи собиранія русской земли и не позволяли мечтать объ осуществленіи обще-русскихъ государственныхъ задачъ. Московскій князь, какъ всякій удѣльный, думалъ только о своихъ собственныхъ и притомъ, главнымъ образомъ, объ экономическихъ выгодахъ, которыя онъ могъ бы получить натурой съ различныхъ статей управленія. Этой, преимущественно, хозяйственной выгодѣ и должно было служить московское управленіе того времени.

Нашествіе монголовъ, превратившее въ пустыню области южной и средней Руси, принесло громадныя выгоды для возвышенія московскихъ князей. Ханы скоро стали покровительственно относиться къ богатымъ князьямъ московскимъ, видя въ нихъ опору своей власти на Руси. Это покровительство хановъ и сообщило еще большую силу власти московскихъ князей. По волѣ хановъ они сдѣлались собирателями дани не только со своего маленькаго княжества, но и со всѣхъ остальныхъ княжествъ. Это и было источникомъ богатства москов-

скихъ князей: они собирали съ народа гораздо болѣе денегъ, нежели сколько платили ханамъ. Пресмыкаясь въ Ордѣ, князья московскіе возвращались оттуда грозными повелителями всей Руси. Общинный бытъ ея теперь легче было уничтожить. Нашествіе татарское уже надорвало его, а потому было легко докончить начатое татарами и разрушить свободное устройство тамъ, гдѣ оно еще уцѣлѣло, въ тѣхъ вольныхъ городахъ, которые были гордостью нашей древности.

Вскорѣ за тѣмъ, когда общинная свобода во всѣхъ русскихъ городахъ была замѣнена княжескимъ самовластіемъ, нанесенъ былъ ударъ московскими князьями и общиннымъ правамъ Новгорода, Пскова и Вятки. Вмѣстѣ съ тѣмъ территорія Московскаго княжества была значительно расширена на счетъ владѣній другихъ смежныхъ князей. Смежныя княжества были частью скуплены, частью отняты силой. Такъ утвердилось въ родѣ Московскихъ князей единовластіе. Теперь, когда они не имѣли передъ собой никакой другой политической силы, способной ограничить ихъ власть, они постарались произвести полную реорганизацію всѣхъ соціальныхъ отношеній, способныхъ стать тормазомъ къ осуществленію ихъ самодержавія. Самодержавіе предполагаетъ необходимо централизацію власти. Это отлично понимали московскіе князья. Естественно, что они должны были, прежде всего, покончить съ родовыми отношеніями— этимъ тормазомъ въ развитіи централизаціи.

Постепенно, превративъ лично-свободныя отношенія въ лично-несвободныя (въ крѣпостныя отношенія), они покончили затѣмъ съ договорными и другими отношеніями, лишавшими ихъ управленіе прочности и силы. Личное начало должно было получить теперь уже другое направленіе, чѣмъ оно имѣло въ прежнее время. Теперь все должно было исходить изъ высшаго довѣрія

князя, но во имя государственныхъ, а не хозяйственныхъ его интересовъ.

Цѣль была достигнута, и вмѣстѣ съ переходомъ родовыхъ отношеній между князьями въ государственныя, а также вмѣстѣ со смѣной свободныхъ договорныхъ началъ закрѣпощеніемъ государственныхъ элементовъ подъ верховной властью одного Московскаго князя [1]), должны были произойти громадныя, коренныя измѣненія въ управленіи княжествомъ.

Начинался новый періодъ управленія Русью, періодъ развитія московской централизаціи, какъ политической вмѣстѣ съ уничтоженіемъ удѣловъ, такъ и административной вмѣстѣ съ закрѣпощеніемъ сословій. Отношенія субъэкта верховной власти къ своимъ органамъ существенно измѣняются. Закрѣпленіе служилаго сословія было однимъ изъ главнѣйшихъ условій ея развитія, а вмѣстѣ съ тѣмъ образованіе закрѣпощенныхъ сословій должно было имѣть большое вліяніе на характеръ нашей администраціи, которая должна была безусловно подчиниться волѣ государя [2]). Служба продолжала считаться хотя и личною, но самая идея ея измѣняется: служба становится повинностью. Кормленіе, которымъ вознаграждалась служба свободныхъ бояръ и вольныхъ слугъ, смѣнилось помѣстьемъ, которое особенно въ силѣ было закрѣпостить обязанное и закрѣпощенное служилое сословіе. Каждый, кто владѣль землею, тѣмъ самымъ подчинялся обязанности служить. Прежніе вольные слуги превращаются въ контролируемыхъ, обязанныхъ исполнять всѣ приказанія государя, холоповъ безъ права отъ-

---

[1]) Соловьевъ—Соч. С.-Петербургъ 1882. 77 стр. Загоскинъ. Происхожд. служ. сословія до Петра Великаго 60—61 стр. и 103 стр. и дальше Градовскій. И. М. Упр. 29.

[2]) Исторія Мѣстн. Управленія. Градовск 29—31

ѣзда, который князьями преслѣдуется, какъ государственная измѣна [1]).

Приказы.

Княжеское управленіе, не зная различія между центральными и мѣстными учрежденіями, довольствовалось для своихъ цѣлей должностными лицами, а не мѣстами управленія [2]). При немногосложности задачъ управленія, когда удѣльный періодъ не развилъ еще мѣстныхъ учрежденій, совершенно достаточно было нѣсколькихъ слугъ, у которыхъ находились въ завѣдываніи разныя отрасли администраціи [3]). Эта простая должностная система должна была безусловно въ описываемое нами время измѣниться и усложниться вмѣстѣ съ подчиненіемъ общественныхъ силъ государственному тяглу, вмѣстѣ съ усложненіемъ мѣстныхъ дѣлъ, а усложнившіяся задачи администраціи должны были измѣнить удѣльное управленіе, какъ въ центрѣ, такъ и въ провинціи. Для великаго князя, а потомъ и царя Московскаго и всея Руси становятся нужными агенты, въ рукахъ которыхъ сосредоточивалось бы или все управленіе отдѣльной частью государства (областью), или завѣдываніе извѣстной отраслью управленія для цѣлаго государства. Несложный строй администраціи удѣльно-вѣчевой Руси долженъ былъ въ эпоху Московскую принять форму сложнаго механизма, но безъ правильнаго сочетанія и уравновѣшенія частей [4]).

---

[1]) Градовскій Н. Р. Г. Пр. 27—28 стр. 2 т. Ивановскій Русское Г. Право т. I. 49. Загоскинъ: „Очеркъ происхожденія служ. сословія въ допетровской Руси", 1875 г. Казань, 60—103 стр. Градовскій: „Исторія Мѣстнаго Управленія" 49, 53 и слѣд. и 65 стр.

[2]) Неволинъ т. VI, 105 стр. § 25. Градовскій. Исторія Мѣстн. Управленія 214 стр.

[3]) Градовскій, ibidem.

[4]) Берендтсъ, u. c. 92 стр.

Установленія, получившія въ Московскій періодъ значеніе центральныхъ, носятъ общее названіе приказовъ (замѣняемое иногда палатой, дворомъ, дворцами, третью или четвертью) [1]) съ извѣстнымъ составомъ и опредѣленнымъ кругомъ вѣдомства. Приказы возникали не по опредѣленной системѣ и не всѣ одновременно. Система ихъ выросла и развилась на русской почвѣ совершенно естественнымъ историческимъ путемъ. Расширеніе и развѣтвленіе управленія въ Московскомъ княжествѣ должно было вызвать сознаніе полной невозможности для великаго князя или царя непосредственнаго управленія и отношенія ко всѣмъ дѣламъ управленія въ отдѣльныхъ частяхъ государства. Естественно должна была возникнуть идея хотя какого нибудь объединенія и сосредоточенія или отдѣльныхъ отраслей управленія, или всѣхъ дѣлъ, касающихся извѣстныхъ областей государства въ центральныхъ органахъ государственной власти [2]). «Приказы возникли, какъ говоритъ профессоръ Сергѣевичъ [3]), безъ всякаго общаго учрежденія, а путемъ частныхъ приказовъ: какому-нибудь лицу, или нѣсколькимъ—поручается вѣдѣніе нѣкоторыхъ дѣлъ и приказывается имъ вѣдать эти дѣла; возникаетъ приказъ, который иногда называется даже именемъ человѣка, кому приказано. Никакой опредѣленной системы не было проведено при учрежденіи приказовъ; находили нужнымъ приказать (поручить) извѣстному лицу что-нибудь и онъ становился во главѣ приказа» [4]).

Что такое были вообще приказы, какъ организація, до сихъ поръ не выяснено съ достаточной точностью

---

[1]) Неволинъ т. VI, 39 и Градовскій: Н. Р. Гос. Пр. т. 2, 30 стр.

[2]) Нелидовъ н. с. 223—224.

[3]) Лекціи по исторіи русскаго права изд. 1890 г. стр. 394.

[4]) Веренидтсъ, 94 стр. и М. Фин. 1802—1902 г. ч. I, 1902 г. СП. 1 стр.

Подъ этимъ названіемъ разумѣлись учрежденія различнаго состава, разнаго значенія. Нельзя даже сказать, были ли это коллегіальныя или единоличныя учрежденія. Скорѣе можно предположить, что приказы были учрежденіями единоличными. Вѣдь появленіе приказовъ не было рѣзкимъ переходомъ въ управленіи отъ одного порядка къ другому. Появленіе ихъ, какъ мы выше сказали, было слѣдствіемъ усложненій задачъ администраціи, а если такъ, то хотя приказы представляютъ постоянныя учрежденія, но всетаки въ основѣ ихъ лежитъ единоличное начало. Вокругъ боярина введеннаго образуется канцелярія съ дьяками и подъячими, иногда же съ товарищами для совмѣстнаго рѣшенія дѣлъ. Но и въ этомъ послѣднемъ случаѣ, когда предполагалась коллегіальная форма дѣлопроизводства, т. е. когда дѣла должны были рѣшаться сообща, въ дѣйствительности обыкновенно старшій главный членъ, которому одному поручался приказъ, своей одной властью могъ рѣшить всѣ дѣла [1]).

Какое же значеніе имѣли приказы въ системѣ государственныхъ учрежденій и какова ихъ компетенція? Приказы не были въ большинствѣ случаевъ устойчивыми учрежденіями съ строго опредѣленнымъ кругомъ вѣдѣнія, съ ясно установленными отношеніями къ другимъ учрежденіямъ, съ точно регламентированными формами дѣлопроизводства. Приказы не имѣли никакой опредѣленной организаціи, никакихъ правилъ внутренняго распорядка: ихъ значеніе въ ряду другихъ приказовъ не зависѣло отъ вѣдомства приказовъ. Отъ личнаго вліянія первоприсутствующаго боярина часто зависѣло административное положеніе приказа [2]).

---

[1]) Неволинъ, т. VI, 141 стр. тоже Градовскій н. с. т. 2, 32 стр., Вицинъ. Исторія управленія въ Россіи, Мин. Финан. юб. сборн. 1902 г. 2 стр.

[2]) Градовскій, т. 2, 32—33 стр. Димитріевъ: „Исторія судебныхъ инстанцій", 126 стр. Мин. В. Дѣлъ, Юбил. Сборникъ, истор. оч. 1902 г., 2 стр. Минист. Финан., 1902 г. 2 стр.

Выше приказовъ стоялъ царь съ боярской думой, ниже-мѣстное управленіе. Слѣдовательно, приказы составляли среднюю ступень въ системѣ государственнаго управленія: они посредничали между верховной властью и управленіемъ на мѣстахъ. Сохранившаяся сила личнаго начала ставила приказы въ непосредственное отношеніе къ царю. Какъ органы его личной воли, имъ учрежденные и имъ закрываемые, они предъ нимъ однимъ несли всю свою отвѣтственность. Какъ ихъ происхожденіе, такъ и компетенція вполнѣ опредѣляется царской властью, поручающей имъ извѣстный родъ дѣлъ, не укладывающихся въ тѣсныя рамки дворцоваго хозяйства. Какъ видно, вѣдомства приказовъ опредѣлялись случайно, въ силу выдвигаемыхъ развивающейся государственной жизнью потребностей. Оттого вѣдомства ихъ не могли быть строго регламентированы, слѣдовательно, приказы, сохраняя личное начало, не могли вполнѣ отрѣшиться отъ территоріальнаго начала въ управленіи. Между тѣмъ какъ одни изъ приказовъ, какъ напр. посольскій, разрядный, помѣстный, разбойный и др. приказы вѣдали извѣстнаго рода дѣла на пространствѣ всего государства, другіе—напр. сибирскій, московскій вѣдали точнѣе разныя дѣла, но только въ извѣстной области.

Что касается до отношенія приказовъ къ думѣ, то оно опредѣлялось положеніемъ самой думы, тѣмъ, какое мѣсто ей самой отводила верховная власть князя и царя Московскаго. Будучи сначала (въ XV в.) только отдѣленіями канцеляріи боярской думы, приказы сдѣлались потомъ (въ концѣ XVI в.) самостоятельными центральными административными учрежденіями. Число приказовъ (въ началѣ ихъ было 4), а равно ихъ компетенція увеличились съ развитіемъ централизаціи въ Московскомъ государствѣ. Думные дьяки, стоявшіе во главѣ 4-хъ основныхъ приказовъ, были въ то же время и членами боярской ду-

мы, гдѣ они имѣли право голоса наравнѣ съ остальными членами [1]), гдѣ «мыслили съ царемъ, думали съ нимъ о всякихъ дѣлахъ». Въ послѣдствіи, съ образованіемъ изъ приказовъ самостоятельныхъ вѣдомствъ, вмѣстѣ съ дьяками въ нихъ стали сидѣть и бояре, которые не подозрѣвали всего гибельнаго для ихъ власти значенія приказнаго управленія, основавшагося на личномъ непосредственномъ обсужденіи и рѣшеніи дѣлъ царемъ помимо думы и бояръ [2]). Существенное же отличіе приказовъ отъ боярской думы заключалось въ томъ, что ихъ приговоры, не вносившіеся въ думу, не имѣли силы законовъ 3). Доклады о дѣлахъ поступали въ думу изъ приказовъ, которые исполняли состоявшіеся по нимъ въ думѣ приговоры [4]). Всего чаще дѣла возбуждались въ думѣ такъ называвшимися «судейскими докладами и докладными выписками, выходившими изъ приказовъ», какъ замѣчаетъ профессоръ Ключевскій, различающій два рода докладовъ: казуальные и кодификаціонные. Приказъ выписывалъ о какомъ-либо дѣлѣ по справкѣ со стороны царя или думы, или по собственному побужденію, когда не могъ рѣшить дѣла самъ, въ случаѣ неполноты, неясности или разногласія законовъ. Дума разрѣшала всѣ правительственные вопросы, на которые дѣйствовавшій законъ не отвѣчалъ прямо и ясно или къ которымъ исполнительные органы управленія (приказы) не умѣли примѣнить прямого и яснаго закона. Къ такимъ докладамъ профессоръ Ключевскій присоединяетъ и обязательные доклады о дѣлахъ, рѣшеніе которыхъ по особому закону принадлежало исключительно государю съ думой. Такъ, по за-

---

[1]) Щегловъ, н. с. т. 1, 486, Загоскинъ: „Боярская Дума“ 43—44.

[2]) Щегловъ ibidem 487, Градовскій: „Высшая администрація“ 17 ст. 17—18 и 22—23 стр.

[3]) Ключевскій н. с. 464 стр.

[4]) Загоскинъ н. с. 45, 105—106 с. Щегловъ 488 стр.

кону 1572 года запрещено было помѣстному приказу утверждать безъ доклада и безъ боярскаго приговора вклады вотчинами за малоземельными монастырями; иногда запрещалось раздавать безъ доклада свободныя казенныя земли въ извѣстныхъ уѣздахъ служилымъ людямъ, просившимъ помѣстныхъ дачъ. Обобщая частные, однородные случаи, возбуждавшіе недоумѣніе или превышавшіе компетенцію, приказы обращались въ думу съ докладными выписками кодификаціоннаго характера [1]). Чрезъ думу проходило много частныхъ, судныхъ и другихъ дѣлъ, которыя она рѣшала на основаніи дѣйствующаго закона, приказывая дьяку помѣтить, «подписать» на челобитной, въ какой приказъ должно направить дѣло, чтобы тамъ учинили по нему указъ. Это была распорядительная функція думы; но, не смотря на это, нѣкоторыя дѣла, особенно судныя, рѣшенныя въ приказахъ и обжалованныя той или другой стороной, были разсматриваемы въ думѣ снова и она являлась, такимъ образомъ, послѣдней судебной инстанціей для приказовъ [2]). Кромѣ того дума вершила частныя дѣла, начатыя въ приказахъ, но не рѣшенныя. Въ этихъ случаяхъ дума сама доканчивала дѣло и впервые произносила приговоръ по нему, такъ что ее трудно было даже назвать послѣдней инстанціей въ строгомъ смыслѣ этого слова. Приказъ переносилъ въ думу только тѣ дѣла, которыя ему «вершить было немочно» [3]). Такъ дума боярская не упраздняла, конечно, личное начало, этотъ отличительный характерный признакъ московскаго приказнаго управленія, гдѣ все зависѣло отъ лица, вѣдавшаго извѣстныя дѣла, отъ его отношеній къ Великому Государю, но всетаки въ огражденіи отъ про-

---

[1]) Ключевскій н. с. 467—468 стр. и 484.

[2]) Ключевскій н. с. 484 стр. Дмитріевъ. Истор. судебн. инстанцій. гл. I и III.

[3]) Ключевскій н. с. 485 стр. и сл.

извола открыта была возможность въ нѣкоторыхъ случаяхъ пожаловаться Думѣ на дѣйствія приказовъ, не согласныя съ волей Государя или съ закономъ [1]).

Приказы и ихъ отношеніе къ подчиненнымъ имъ учрежденіямъ, лицамъ и мѣстамъ.

Сохранившееся въ дѣлѣ организаціи приказовъ личное начало выражалось въ томъ, что компетенція приказовъ обусловливалась не столько присвоенными имъ дѣлами, сколько приписанными къ нему людьми. Государь поручалъ управленіе не учрежденіямъ, а лицамъ. Приказъ вѣдалъ не столько извѣстныя (спеціальныя), присвоенныя ему дѣла, сколько извѣстныхъ, приписанныхъ къ этому учрежденію лицъ. Государство еще не отдѣляло дѣла отъ лицъ, которыя его исполняли [2]) Естественно, что при господствовавшемъ тогда смѣшеніи властей, каждый приказъ большею частью вѣдалъ во всемъ людей и ввѣренныя области, которыя были ему подчинены. При смѣшеніи властей судебная дѣятельносгь входила въ вѣдомоство каждаго приказа, хотя и были свои судные приказы. Въ отношеніи къ подчиненнымъ учрежденіямъ и лицамъ, приказъ былъ судебнымъ мѣстомъ, которое творило надъ ними судъ и расправу, устраняло безпорядки въ мѣстномъ управленіи и вѣдало финансовое управленіе [3]). Городъ съ уѣздомъ были самой крупной административной единицей въ мѣстности, въ которой были только лица, тянувшія тягло и агенты правительства, понуждавшіе ихъ къ исправному отбыванію повинностей [4]). У Мо-

---

[1]) М. Ф. 1902 г. 2 стр. Юб. изд.

[2]) Градовскій. „Исторія Мѣст. Управленія" 351 стр. Алексѣевъ: „Государственное Право". 353 стр.

[3]) Алексѣевъ н. с. Ibidem, Градовскій н. с. 226, 229, 246 стр.

[4]) Градовскій. Исторія Мѣстнаго Управленія 255 стр.

сковскаго государства не было условій для созданія центральныхъ инстанцій на мѣстахъ, такъ какъ, во 1-хъ, закрѣпощенныя сословія играли пассивную роль въ управленіи и не могли организовать самостоятельныхъ мѣстныхъ учрежденій и, во 2-хъ, объемъ мѣстности былъ таковъ, что требовалъ только одной инстанціи и, наконецъ, не было самаго главнаго—раздѣленія вѣдомства и властей, что могло бы сообщить силу и систему управленію и скорѣе централизовать его. Такъ что можно еще, пожалуй, говорить объ успѣхахъ политической централизаціи въ періодъ развитія Московскаго государства, какъ напримѣръ это дѣлаетъ профессоръ Загоскинъ [1]), но объ успѣхахъ централизаціи административной за данный періодъ говорить не приходится, такъ какъ нельзя видѣть успѣхъ ея въ мелкихъ административныхъ единицахъ, непосредственно тянувшихъ къ Москвѣ [2]) и съ ней сносившихся. Успѣху административной централизаціи препятствовало еще и то, что число самостоятельныхъ центровъ областного дѣленія съ отдѣльнымъ замкнутымъ управленіемъ было слишкомъ велико [3]), къ тому же въ Московскомъ государствѣ не было не только раздѣленія вѣдомства, но и строгаго опредѣленія и разграниченія [4]) управленія, что неминуемо вело бы къ общей централизаціи. Правда, и Московское государство было раздѣлено, но это дѣленіе опредѣляло сферу дѣятельности только приказовъ, но не областного начальства [5]). Управленіе, объединенное въ областяхъ въ лицѣ воеводъ, имѣвшихъ право надзора во всѣхъ отрас-

---

1) См. Загоскинъ Н. П. Исторія права Московскаго государства, т. I стр. 9 и сл., 23 стр.

2) Градовскій 258—259. Истр. М. Упр.

3) ibidem 230, 259.

4) Чичеринъ 257—258 стр.

5) Градовскій И. М. У. 259.

ляхъ его, было раздроблено въ самомъ центрѣ, гдѣ произошла полная путаница всѣхъ отраслей, гдѣ не было разграниченія ни властей, ни частей администраціи. Дробленіе Россіи пошло дальше, чѣмъ даже при намѣстникахъ и волостяхъ. [1]). Было бы ошибкой думать, что въ теченіи XVII вѣка уѣзды оставались административными единицами, управленіе которыхъ объединялось только Московскими приказами. Московское государство не заботилось о самостоятельномъ устройствѣ частей, а имѣло въ виду общее устройство управленія. Правда, послѣднее было устроено такъ, что всѣ города тянули непосредственно къ Москвѣ, сносились непосредственно съ центральнымъ правительствомъ [2]), но не было при этихъ сношеніяхъ точныхъ и однообразныхъ правилъ, которыя предполагаетъ централизованное государство [3]). Въ области была одна инстанція—уѣздное управленіе, сосредоточенное въ рукахъ воеводы, къ вѣдомству котораго принадлежали всѣ предметы областного управленія. Воеводы были центромъ, къ которому стекались всѣ дѣла военныя, судебныя, полицейскія и финансовыя; они подчинялись областнымъ приказамъ, назначавшимъ ихъ съ согласія разряда или другого установленія, вѣдавшаго служилое сословіе [4]), назначались царскимъ указомъ, выдаваемымъ изъ того приказа, въ вѣдомствѣ котораго состоялъ городъ, куда посылался воевода [5]). Власть воеводы была, какъ мы уже сказали, разнообразна и не опредѣлена общими правилами. Она опредѣлялась частными, случайными обстоятельствами, наказомъ, съ полной программой,

---

[1]) Градовскій 265 стр.
[2]) Чичеринъ 259 стр.
[3]) 283 стр. Градовскій И. М. Упр. Россіи.
[4]) Градовскій И. М. Упр. Россіи 297—298.
[5]) Чичеринъ Об. учрежд. Россіи въ XVII в. Москва 1856 г.

отъ которой онъ могъ отступить, если она оказывалась неудобной; ему предписывалось поступать «какъ пригоже по своему разсмотрѣнію и крайнему разумѣнію, какъ Богъ вразумитъ». Естественно, что воеводы пользовались такими правами, которыя, съ разцвѣтомъ государства, могутъ принадлежать только центральной власти (вводили новые откупа, установляли новые способы управленія). При сосредоточеніи всей силы управленія въ Московскихъ приказахъ, мѣстный надзоръ, очевидно, не можетъ получить никакого развитія. Въ наказахъ воеводскихъ, мы видимъ, правда, нѣкоторыя общія положенія о надзорѣ воеводскомъ за разными частями управленія, но съ большею достовѣрностью можно сказать, что по всѣмъ этимъ вопросамъ воевода дѣйствовалъ не по непосредственному предписанію центральнаго правительства, посылавшемуся къ нему въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ. Въ самомъ дѣлѣ, въ чемъ можетъ состоять этотъ надзоръ, когда само высшее правительство не знало никакихъ общихъ началъ администраціи и не было выработано общаго плана администраціи [1]). Самыя сношенія съ центральной властью были часто чрезвычайно неопредѣленны, какъ и подчиненіе областныхъ правителей Московскимъ приказамъ было чрезвычайно запутано, когда вмѣстѣ съ приказами, вѣдавшими отдѣльныя области, существовали другіе, которые были центральными мѣстами для всей Россіи, такъ что ихъ вѣдомство смѣшивалось съ вѣдомствомъ первыхъ. Уѣздъ былъ до такой степени раздѣленъ между разными приказами, что достигнуть исполненія какой-нибудь мѣры было чрезвычайно затруднительно. Воеводы подчинялись, главнымъ образомъ, назначившему ихъ приказу; слѣдова-

[1]) Градовскій Истор. Мѣстн. Управ. Россіи 332 стр.

тельно, всѣ другіе не могли прямо дѣйствовать чрезъ него, а нуждались въ послушныхъ грамотахъ отъ областного приказа [1]). Но самъ воевода былъ подчиненъ разнымъ вѣдомствамъ. Подчиняясь то тому, то другому приказу, воеводы должны были затрудняться въ исполненіи распоряженій. По полученіи грамоты изъ одного приказа, они не хотѣли повиноваться и требовали грамоты изъ другого [2]). Такой неопредѣленный, запутанный характеръ носило управленіе Московскаго государства. Русская администрація въ XVII вѣкѣ не имѣла еще никакихъ прочно установившихся началъ. При отсутствіи точнаго понятія о различіи центральной власти отъ областной [3]), управленіе представляло изъ себя смѣсь остатковъ территоріальнаго управленія съ управленіемъ по роду дѣлъ, которое не успѣло еще точно разграничиться ни отъ территоріальнаго, ни отъ сословнаго начала. Неопредѣленность и запутанность приказной системы зависѣли еще и отъ полнаго отсутствія въ управленіи надлежащей іерархіи между приказами. Всѣ приказы, какъ завѣдывавшіе какой-нибудь ничтожной отраслью управленія, такъ и вѣдавшіе обще-государственное дѣло, стояли на одной степени и могли не слушать другъ друга [4]). Какъ было въ центрѣ, такъ же было и въ самой мѣстности, что видно изъ отношеній мѣстнаго органа—воеводы—къ центральному правительству.

Результатомъ такого строя являлись безчисленныя злоупотребленія, которыя могли увеличиваться еще больше оттого, что начальствующіе въ присутственныхъ мѣстахъ часто дѣйствовали по своему личному усмотрѣнію

---

[1]) Градовскій 361 стр.
[2]) Чичеринъ 266 стр. и сл.
[3]) Чичеринъ 262 стр.
[4]) Градовскій Истор. Мѣстнаго Управленія 371 и 369 стр.

и не обращали вниманія на мнѣнія своихъ сочленовъ. Мы уже упоминали, что приказная система сохранила личное начало въ управленіи, но это личное начало нельзя понимать въ томъ смыслѣ, какъ оно понимается въ хорошо-развитомъ государственномъ управленіи. Личное начало управленія московскаго не опредѣлялось ни закономъ, ни правомъ; оно имѣло характеръ только личнаго порученія, а не организаціи, въ которой, начиная съ низшей до высшей инстанціи, дѣйствуетъ по извѣстному закону органъ единоличный. Такая путаница въ устройствѣ приказнаго управленія служила только къ личной выгодѣ приказныхъ властей, начиная съ управителей и кончая подъячими. Работая ощупью, скорѣе по привычкѣ и обычаю, чѣмъ по точному и ясному закону, чиновники того времени страшно притѣсняли народъ, злоупотребляя своей властью. Волокита, ябеды, кляузы и взятки—столь необходимая и обычная принадлежность приказнаго управленія, что никого уже не возмущали и не удивляли въ то время [1]). Такое хаотическое и тяжелое для народа управленіе не въ состояніи было исправить московское правительство того времени. Оно стояло на весьма невысокой степени культуры, что и доказываетъ вся нестройная правительственная приказная система. Нужно было коренное преобразованіе вмѣстѣ съ поднятіемъ культурнаго уровня русскаго народа. Приказная система, допускавшая самовластное управленіе малограмотныхъ бояръ, находившихся чаще всего подъ вліяніемъ корыстолюбивыхъ дьяковъ, ждала своего преобразователя, который обновилъ бы негодный правительственный строй, сообщивши ему болѣе закономѣрности и правомѣрности. Казалось, это призванъ былъ совершить Петръ Великій.

---

[1]) Икономовъ, н. с. 119—143 стр.

ГЛАВА II-я.

Петръ Великій.

Нѣтъ сомнѣнія, что Петръ Великій смотрѣлъ на Россію, какъ на полуварварскую страну, въ которой во всѣхъ частяхъ государственной жизни царилъ безпорядокъ. Всѣ предшествовавшіе ему правители свою заботу тратили на борьбу съ областнымъ началомъ, на то, чтобы стереть слѣды убитой въ былыя времена, начинавшей развиваться децентрализаціи. На развалинахъ разрушеннаго истинно народнаго начала, начала областного, развитіе котораго одно въ силѣ было внести творческую созидательную работу въ государственную жизнь страны, *выростала царская* Москва съ ея новымъ началомъ— самодержавіемъ и централизаціей. Народныя вольности, сдѣлавшія изъ Новгорода и другихъ городовъ такіе могущественные, просвѣщенные центры, развитіе которыхъ могло бы безусловно создать и могущество цѣлаго государства, теперь были отняты. Московскіе цари въ развитіи силы и могущества областей видѣли только одно: ущербъ самодержавію своему, а потому не способствовали развитію и росту могущества провинцій. Усиленіе центра и собственной власти—вотъ на что было обращено главное вниманіе московскихъ государей, вотъ ради чего они замѣнили прежнюю общинную свободу административнымъ произволомъ, не допускавшимъ народъ собираться на вѣчахъ и распоряжаться своими дѣлами. Народъ терялъ свои права, а цари московскіе расширяли свою опеку все больше на всѣ отрасли народной жизни. Въ этомъ они очень успѣли, хотя въ устройствѣ центральнаго управленія и былъ хаотическій безпорядокъ, царившій до времени Петра Великаго, генію котораго и должно было броситься въ глаза это хаотическое его состояніе, гдѣ личное его

начало, отождествлявшее собой почти произволъ, вводило такое множество безпорядка въ управленіе. Въ немъ ничего не было ни разграничено, ни опредѣлено. Результатомъ же всего этого была масса золъ, отъ которыхъ страдалъ народъ, на которыя онъ жаловался. Петръ Великій ни чуть не думалъ, конечно, отрѣшаться отъ тѣхъ началъ самодержавія, на осуществленіе которыхъ было такъ много энергіи затрачено московскими царями. Напротивъ, онъ сообщилъ этому самодержавію еще большую прочность и силу. Обращая вниманіе не столько на внутреннее благосостояніе народа, сколько не развитіе исполинскаго могущества Россіи, Петръ I не могъ мириться съ развитіемъ въ ея политическомъ строѣ всего, что могло бы повести къ малѣйшему ограниченію самодержавія русскихъ императоровъ. Онъ мечталъ лишь о томъ, что бы, подобно всѣмъ европейскимъ монархамъ—самодержцамъ, обставить себя системой такихъ государственныхъ учрежденій, при посредствѣ которыхъ управленіе пріобрѣтало бы болѣе ясности и прочности. Произведши колоссальную ломку всего строя страны, устремясь прежде всего на изгнаніе произвольныхъ формъ единоличнаго правленія, Петръ I призналъ лучшей формой правленія коллегіальную. Онъ взялъ за образецъ при переустройствѣ центральнаго управленія шведское, но взялъ не случайно, не рабски скопировавъ, а съ сознательной оцѣнкой, переработавъ и измѣнивъ его, сообразно съ русскимъ бытомъ и условіями русской дѣйствительности [1]). Наскольк-

---

[1]) О взглядѣ и оцѣнкѣ по достоинству Петромъ Шведскихъ коллегій см. Герье: „Отношеніе Лейбница къ Россіи и Петру Великому“ Жур. Мин. Народ. Просвѣщ. 1870 г. апрѣль стр. 369; Милюковъ „Государств. Хозяйств.“ стр. 574, 589. (Въ немъ же производ. переработки оригиналовъ въ первонач. проэктахъ и др.). Берендтсъ, „Нѣсколько словъ о коллегіи Петра Великаго“. Ярославль 1896 г. стр. 17. (Актов. рѣчь) Богословскій М. „Областн.ре форма Петра Великаго“ 1902 г. Москва 29 и сл.

ко извѣстно, во время Петра Великаго коллегіальное начало въ самой Швеціи уже начало вырождаться подъ вліяніемъ личныхъ качествъ короля Карла XI-го. «Коллегіи не соотвѣтствовали наклонности Карла къ быстрому рѣшенію дѣлъ. Его личное вмѣшательство, требовавшее подчасъ немедленнаго рѣшенія, исключало возможность обсужденія дѣлъ въ коллегіи». Оставивъ съ формальной стороны коллегіи нетронутыми, Карлъ однако «заставлялъ работать членовъ этихъ учрежденій отдѣльно, по своимъ личнымъ указаніямъ и просто приказывалъ президенту или одному изъ членовъ коллегіи докладывать ему непосредственно то или другое дѣло. Сверхъ сего, онъ прямо поручалъ дѣла, подлежавшія вѣдѣнію цѣлой коллегіи, одному изъ ея членовъ и дѣлалъ его отвѣтственнымъ за успѣшный ходъ дѣла» [1]). Петръ Великій не уступалъ Карлу XI въ быстромъ рѣшеніи дѣлъ, но его стремленія въ этомъ отношеніи находили весьма большія препятствія въ той безпорядочности, которая царила въ приказномъ управленіи. Замѣняя приказы, которыми самовластно управляли малограмотные бояре подъ вліяніемъ безсовѣстныхъ и корыстолюбивыхъ дьяковъ, Петръ I-й желалъ одного: сообщить администраціи болѣе правильный ходъ и освободить вообще управленіе отъ произвола чиновныхъ лицъ. Коллегіальное управленіе, какъ оно сложилось ко времени Карла XI-го въ Швеціи, казалось Петру лучшей формой правленія въ монархическомъ государствѣ, способной внести извѣстный порядокъ и стройность. Духъ законной свободы и гражданственности былъ Петру Великому чуждъ и даже противенъ. Вновь создаваемыя имъ правительственныя учрежденія должны были служить не этой цѣли. Они должны были служить ору-

---

[1]) Л. Дымша: „Государственное Право Швеціи", т. I-й, ч. историч. СПБ. 1901 г. 203 стр.

діями для матеріальныхъ улучшеній, для завоеванія того громаднаго значенія, которое, по его стремленіямъ, должна пріобрѣсть Россія въ политической системѣ Европы. Съ прежней приказной системой нельзя было и думать о томъ. «Въ государствѣ монаршескомъ, сказалъ Петръ Великій: — правленіе соборное, т. е. коллегіальное, совершеннѣйшее есть и лучшее, нежели единоличное правительство» [1]). Сообразно съ этимъ и было преобразовано все высшее центральное управленіе, въ которомъ дѣла были распредѣлены 1) между коллегіями *на основаніи единообразнаго признака, по отраслямъ управленія* и 2) опредѣлено *мѣсто коллегій въ ряду другихъ* учрежденій. Это сообщало большее единство всей правительственной системѣ Петра Великаго.

Логически правильное расчлененіе частей управленія безъ сомнѣнія было громаднымъ шагомъ впередъ, внося стройность и порядокъ въ управленіе, взамѣнъ безпорядочнаго распредѣленія дѣлъ по приказамъ, гдѣ не было никакой возможности расположить разныя вѣдомства по отдѣльнымъ группамъ. Значеніе же коллегіальнаго начала должно было оградить управленіе отъ произвола и сообщить ему нѣкоторое начало законности и правомѣрности. Иной вопросъ, успѣлъ или не успѣлъ въ этомъ Петръ Великій, но для многихъ послѣдующихъ защитниковъ правомѣрности и законности коллегіальная система казалась всегда единственной, которая при самодержавіи могла оградить управленіе отъ произвола.

Коллегіи и сенатъ при Петрѣ Великомъ.

Чтобы опредѣлить отношеніе коллегій къ Сенату, нужно взглянуть на то, что такое былъ Сенатъ во вре-

---

[1]) Духов. Регл. 1721 г. янв. 25 д. Полн. Собр. законовъ № 3718. Ср. М. А. Фонъ-Визинъ. Записки, въ соч. „Общественныя движенія въ Россіи“ СПБ. 1905 г. т. I 109—111 стр.

мена Петра—при его возникновеніи. Именными указами, относящимися къ 2-му марта 1711 года, опредѣляется его высшее положеніе относительно всѣхъ другихъ учрежденій и лицъ въ государствѣ. Всѣмъ духовнымъ и мирскимъ, военнымъ и земскимъ, высшимъ и низшимъ чинамъ приказано подчиняться указамъ Сената [1]). Такъ возникло учрежденіе съ громадной компетенціей въ области управленія. Это было высшее законодательное, исполнительное и судебное учрежденіе, «высокоповѣренный» Государя, замѣнявшій во время долгихъ и частыхъ отлучекъ его особу и власть [2]). Иное положеніе долженъ былъ занять Сенатъ съ 1718 г., вслѣдствіе замѣны приказовъ коллегіями и соотвѣтствующихъ этому измѣненій во всемъ управленіи. Вся дробная мелочная дѣятельность Сената прекратилась; за нимъ остались только общія мѣры и новыя распоряженія. Въ Сенатѣ были теперь сосредоточены тѣ функціи, для исполненія которыхъ не имѣли средствъ коллегіи. Сенатъ остался теперь высшимъ исполнительнымъ мѣстомъ высшаго административнаго надзора, учрежденіемъ, восполняющимъ коллегіи, разрѣшающимъ только то, что не имѣютъ власти или затрудняются рѣшить сами коллегіи. Онъ разрѣшаетъ недоумѣнія ихъ по вопросамъ, не предусмотрѣннымъ регламентами, разъясняетъ права коллегій и подчиненныхъ имъ провинціальныхъ чиновъ. Сенатъ разрѣшалъ всѣ сомнѣнія коллегій на основаніи законовъ и регламентовъ, а въ сомнительныхъ случаяхъ представлялъ докладъ Государю; наблюдалъ за правильностью дѣйствій коллегій, а для этого контроля въ него посылались всѣ состоявшіеся въ коллегіяхъ указы и распоряженія, которыя безъ

---

[1]) Петровскій: „Сенатъ въ царствованіе Петра Великаго“ 225 стр. Соловьевъ, н. с. 175 стр.

М. Богословскій 174, 241, Градовскій 118 стр. I т.

его утвержденія не могли обнародоваться и вступить въ законную силу. Кромѣ того, по указу 1721 г. коллегіямъ было вмѣнено въ обязанность присылать въ Сенатъ свѣдѣнія и донесенія изъ всѣхъ коллегій и канцелярій о состояніи дѣлъ въ ихъ вѣдомствахъ и представлять ему отчеты [1]). Сенатъ же разсматривалъ жалобы на коллегіи, а за неприсылку вѣдомостей онъ грозилъ коллегіямъ и канцеляріямъ арестомъ членовъ ихъ при Сенатѣ и штрафомъ; сначала отъ этого не освобождались даже президенты [2]). Предоставивши самостоятельную распорядительную и исполнительную власть Сенату, Петръ I, какъ видно, хотѣлъ поставить въ полнѣйшую зависимость отъ него коллегіи, которыя, такимъ образомъ, должны были теперь стать исполнительными органами Сената, какъ въ ихъ личномъ составѣ (*Сенатъ назначалъ президентовъ по докладу Императору и утверждалъ другихъ чиновниковъ коллегіи*), такъ и въ ихъ правительственной дѣятельности [3]), въ которой коллегіи должны были повиноваться указамъ Сената, какъ указамъ самого Государя. Въ то же время власть коллегій оставалась неопредѣленной. По закону, «чего въ коллегіяхъ рѣшить было не можно», о томъ они должны были представлять Сенату. Но что именно коллегіи не могутъ рѣшать сами, не было нигдѣ ничего сказано. Каждая коллегія могла даже во всѣхъ случаяхъ, гдѣ она «усмотрѣла что къ произведенію государственной пользы» доносить прямо Государю. Точно также, если какая коллегія находила въ указахъ Сената что-либо противное указамъ Государя или «государственнымъ пользамъ», она имѣла право сдѣлать указаніе на это Сенату, а, въ случаѣ подтвержденія

---

[1]) Пол. Соб. Зак. № 3803.
[2]) Петровскій 275, 299 и 301 стр.
[3]) Алексѣевъ 362 стр. Госуд. Право.

имъ своего указа, обязана была доносить Государю. Коллегіи, слѣдовательно, не только могли, какъ и Сенатъ, дополнять и разъяснять существующіе законы, но и контролировать дѣятельность самого Сената, который, такимъ образомъ, съ своей стороны, оказывался подчиненнымъ каждой коллегіи. Всѣ коллегіи имѣли право управлять и судить точно также, какъ и Сенатъ, при чемъ не было опредѣлено, въ какихъ случаяхъ рѣшенія коллегій считались окончательными и въ какихъ подлежали пересмотру Сената [1]). Что же касается до судебной власти его, то ея онъ не могъ получить въ полномъ объемѣ, такъ какъ идея отдѣленія суда отъ администраціи еще не сознавалась вполнѣ въ то время. Распредѣливъ въ коллегіяхъ всѣ дѣла правительственныя по ихъ логической стройности и систематичности, тѣмъ не мѣнѣе за каждой изъ коллегій оставили, какъ и прежде въ приказахъ, кромѣ административной власти и судебную, не смотря на то, что среди коллегій была коллегія съ чисто судебнымъ значеніемъ—юстицъ-коллегія, вѣдавшая гражданскія и уголовныя дѣла [2]).

Составъ коллегій былъ сначала однороденъ съ сенатскимъ и коллегіи имѣли ту же власть въ управленіи, какъ и Сенатъ. Между сенатомъ и коллегіями установилась связь и почти единство, такъ какъ въ него входили всѣ ихъ президенты въ первое время устройства Сената. Но первоначальная организація Сената оказалась, однако, неудобной для надзирающей и контролирующей власти, которую Петръ присвоилъ ему. Соединить въ одномъ учрежденіи столь разнообразныя задачи, какъ верховное управленіе и верховный надзоръ за управленіемъ оказалось не

---

[1]) Щегловъ 526 стр. Государств. Сов. I т. Сперанскій: „О Государ. установл. 18—24 стр.

[2]) Петровскій 248—249 стр.

легко. Состоя изъ членовъ коллегій, имѣющихъ большой политическій вѣсъ, Сенатъ не могъ успѣшно контролировать дѣятельность ихъ, такъ какъ превращался въ настоящее министерство, которое, дѣйствительно, могло внести полное единодушіе въ управленіе, а потому, при такой организаціи Сената, его контролирующая роль должна была бы пасть. Петръ Великій хотѣлъ чтобы «сенатскіе члены смотрѣли бы надъ коллегіями», а «нынѣ, пишетъ онъ въ 1722 году, сами будучи въ оныхъ, какъ могутъ сами себя судить» [1]). Чтобъ поднять контролирующее значеніе Сената, Петръ I рѣшилъ составить его изъ лицъ, не причастныхъ коллежскому управленію; теперь все гражданское управленіе не только de jure, но de facto было подчинено Сенату и, чтобъ усилить его надзирающую власть, онъ велѣлъ: «ревизіонъ-коллегіи быть въ Сенатѣ, понеже дѣло едино есть, что Сенатъ дѣлаетъ». Только президенты трехъ первыхъ коллегій и временно президентъ берг-коллегіи остались въ Сенатѣ, вслѣдствіе чего военная адмиралтейская и иностранная коллегіи, рано успѣвши эмансипироваться изъ подъ прямого вліянія Сената, сравнялись съ нимъ и въ нѣкоторомъ отношеніи стали даже выше его: президенты этихъ коллегій сносились по важнымъ дѣламъ съ Государемъ помимо Сената [2]). Что же касается до власти и отношенія Сената къ остальнымъ коллегіямъ, то, вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ президенты коллегій перестали быть членами его, Сенатъ былъ отдаленъ отъ непосредственнаго управленія страной, о которомъ узнавалъ только изъ докладовъ коллегій и рѣдкихъ ревизій дѣятельности коллегій на мѣстахъ; обыкно-

---

[1]) Градовскій т. 2 Госуд. Пр. 234 стр.: М. В. Д. 1902 г. П. С. SP. № 3877.

[2]) Петровскій „О сенатѣ въ царствованіе Петра В“. 33 стр. и сл. 51 стр. и сл. Щегловъ: „Госуд. Сов. въ Россіи“. Выпускъ I-й 1895 г. Ярославль 100 стр. Градовскій т. 2. Ист. Р. Г. Пр. 234 стр.

венный же ходъ администраціи совершенно ускользалъ отъ него. Тѣмъ не менѣе Сенатъ остался во главѣ исполнительной власти: коллегіи были ему подчинены и онъ дѣлалъ имъ выговоры въ тѣхъ рѣдкихъ случаяхъ, когда онѣ рѣшались представлять собственное мнѣніе, несходное съ мнѣніемъ Сената [1]).

Въ 1722 году была учреждена въ Сенатѣ должность генералъ прокурора—этого, по выраженію профессора Берендтса [2]), вѣнца административной системы Петра Великаго, должность, которой было суждено сыграть такую важную роль въ русскомъ управленіи XVIII столѣтія и подъ конецъ стать оружіемъ замѣны коллегіальной системы—министерской. Петръ Великій видѣлъ, что нельзя обойтись въ Россіи безъ личнаго начала, такъ какъ одно коллегіальное устройство повело-бы къ значительному пробѣлу между административными учрежденіями и самодержавной властью. Въ личномъ началѣ Петръ хотѣлъ установить связь и единство верховной власти съ учрежденіями. Генералъ-прокуроръ, «яко око государево» обязанный надзирать за дѣятельностью самого Сената и всѣхъ остальныхъ учрежденій, становится высшимъ посредствующимъ органомъ между правительственнымъ Сенатомъ и верховной властью, учрежденіемъ съ законодательными и судебными правами и административной властью надъ коллегіями [3]). Теперь, въ лицѣ генералъ-прокурора личное начало со всѣми его случайностями и возможностью произвола взяло верхъ надъ коллегіальнымъ въ самомъ Сенатѣ, такъ какъ генералъ-

---

[1]) Сборн. Мин. Вн. Дѣлъ 1902 г. 6 стр.

[2]) ibidem 137 стр.

[3]) Инструкція Генер. Прокур. Пол. Собр. Зак. № 3979. Петровскій стр. 15. Градовскій 2 т. 235—236 стр. и Высочайшая admin. и Генер. Прок. 116 стр. и сл., Щегловъ „Государств. Совѣтъ въ Россіи въ 1-й в. его образов. и дѣятельности“ 100 101 стр.

прокуроръ «пользовался наружными формами коллегіальнаго разсмотрѣнія и рѣшенія дѣлъ въ собраніяхъ Сенатскихъ для расширенія своей личной власти [1]). «Также личное старинное бюрократическое московское начало получило скоро перевѣсъ надъ совѣщательнымъ и въ организаціи коллегій: президенты коллегій предпочитали путь непосредственнаго обращенія къ Государю, отъ котораго они и получали указы, минуя Сенатъ [2]). Причина такого перевѣса личнаго начала надъ коллегіальнымъ лежала въ томъ, что оно было еще очень сильно въ Россіи, гдѣ оно получило, по выраженію Градовскаго, право гражданства, чтобы не заявить свои права на существованіе самымъ энергичнымъ образомъ [3]). Вотъ почему разложеніе коллегіальнаго начала и превращеніе его въ личное происходитъ такъ быстро внутри самихъ коллегій. Первые признаки этого разложенія появились еще при Петрѣ Великомъ вслѣдъ за учрежденіемъ коллегій и преобразованіемъ Сената въ 1718 году. Составляя Сенатъ, т. е. высшую инстанцію надъ коллегіями, президенты ихъ получили такую власть, что голоса ихъ на засѣданіяхъ коллегій имѣли преобладающее значеніе. По свидѣтельству современниковъ, члены коллегіи унижались предъ лицомъ президента и рѣдко осмѣливались противорѣчить ему, а потому совѣщаніе президента съ членами превращалось въ простую формальность [4]), равно какъ вся администрація грозила превратиться въ орудіе формальныхъ тонкостей и произвола того или другого лица [5]).

---

[1]) Щегловъ т. I Государств. Совѣтъ 526—527 стр. Извлеченіе изъ Дѣлъ Архива Государств. Совѣта изъ записки неизвѣстнаго, но хорошо знакомаго съ составомъ высшаго управленія въ Россіи XVIII в.

[2]) Градовскій: Высшая админ. и Генер. Прок. 101—102 стр. Сперанскій 18—24 стр. Щегловъ: Государств. Совѣтъ 526 стр.

[3]) Градовскій I т. 151—152 стр.

[4]) Сб. Мин. Вн. Дѣлъ 1802—1901 г. 6 стр.

[5]) Градовскій Выс. админ. т. I, 152 стр.

XXXVI

Итакъ, какое же значеніе имѣли реформы Петра въ дѣлѣ организаціи административной центральной власти въ управленіи Россіи?

Передъ нами—соединеніе двухъ началъ въ этомъ управленіи личнаго и коллегіальнаго безъ всякаго взаимнаго ограниченія, безъ всякаго приведенія ихъ въ стройную систему въ управленіи. Личное начало начинаетъ уже при самомъ Петрѣ вытѣснять коллегіальное. Что жъ новаго въ этомъ сравнительно съ предшествующимъ? Если вспомнить то личное начало, которое существовало въ организаціи приказной системы допетровскаго времени, то нельзя не замѣтить, какой шагъ впередъ сдѣланъ въ управленіи преобразованіями Петра.

Въ прежнемъ личномъ началѣ управленія ничего не было объединяющаго администрацію, власть которой зависѣла отъ совершенной случайности въ силу слишкомъ большого развитія личнаго начала. Основанная на личномъ началѣ, приказная администрація не знала посредствующихъ инстанціей между собой и верховной властью. Теперь такой посредствующей инстанціей былъ генералъ-прокуроръ, должность котораго была большимъ шагомъ впередъ къ объединенію администраціи. Такое значеніе генералъ-прокурора особенно понялъ составитель записки о коллегіальномъ управленіи въ Россіи [1]). «Будучи всегда почти въ мнѣніяхъ своихъ, подкрѣпляемыхъ Высочайшей властью, и слѣдовательно получая вліяніе на сужденіе членовъ Сената, онъ составлялъ кормило государственнаго управленія. Не нося званія перваго министра, онъ былъ таковымъ на самомъ дѣлѣ. По сей то причинѣ названъ онъ «окомъ» Государя. Главнѣйшая польза сего порядка вещей состояла въ томъ отношеніи, что а) единство власти, заключавшейся въ особѣ гене-

---

[1]) Архивъ г. Калачева 1859 г. кн. 3 Градовскій, н. с. 155 - 156 стр.

ралъ-прокурора, вело всѣ части государственныхъ дѣлъ къ одинаковой цѣли и давало имъ постоянное направленіе. Въ семъ отношеніи внутреннія дѣла, предметы торговли, заводовъ, фабрикъ и прочаго судимы и разрѣшаемы были однообразно, онъ, посредствомъ Сената, наблюдалъ, побуждалъ и подвергалъ отчету всѣ мѣста и лица, имѣвшія въ рукахъ своихъ казенныя суммы»... Какой порядокъ и стройность должно было получить управленіе сравнительно съ предшествующимъ! Этой стройности должно было еще больше способствовать разграниченіе управленія по роду дѣлъ между коллегіями и полное забвеніе территоріальнаго начала—спутника приказной системы. Теперь—это гибкое и единственное учрежденіе приводящее стройность разнообразныхъ мѣстъ къ одной цѣли: государственной пользѣ. Съ этой стороны Петръ полагаетъ собой новую эру въ понятіе управленія. Онъ отдѣлилъ изъ него все, что вело только къ личной пользѣ государей. Если прежде въ управленіи всѣ государственныя дѣла не были отдѣлены отъ личныхъ дѣлъ Государя, когда въ числѣ приказовъ была добрая половина такихъ, которые служили только хозяйственнымъ нуждамъ двора, теперь въ управленіи должно было получить преобладающее значеніе государственное начало, въ первый разъ проявившееся съ такой силой въ Петрѣ Великомъ, которому не была дорога его жизнь, только бы «жила Россія, слава, честь и благосостояніе ея» [1]). Правда, въ раздѣленіи частей управленія были еще неточности, но учрежденіе юстицъ-коллегіи, какъ выдѣленіе суда въ отдѣльное вѣдомство, въ то время, когда еще на западѣ Европы смутно сознавалась необходимость раздѣленія за-

---

[1]) Приказъ Петра предъ сраженіемъ см. у Веренд тса н. с. 137—139 стр.

конодательной и судебной властей, было великимъ шагомъ впередъ. Говорить о выдѣленіи суда въ самостоятельное вѣдомство нельзя, такъ какъ юстицъ-коллегія была подчинена, наравнѣ съ другими коллегіями, Сенату, которому принадлежало въ судебномъ отношеніи высшее руководство судебными учрежденіями и надзоръ за ихъ дѣятельностью. Кромѣ того Сенатъ являлся въ качествѣ особаго судебнаго трибунала иногда высшей, иногда первой инстанціей [1]). Въ качествѣ высшаго апелляціоннаго трибунала, на который не допускается уже никакой жалобы (по крайней мѣрѣ съ 1718 г.) «понеже, какъ объяснилъ такое воспрещеніе жаловаться на Сенатъ указъ, изданный въ концѣ этого года, тотъ вышній Сенатъ отъ его Царскаго Величества высокоповѣреннымъ есть и въ особахъ честныхъ и знатныхъ состоитъ, которымъ не токмо челобитчиковы дѣла, но и правленіе государства повѣрено есть» [2]). Соединяя въ своихъ рукахъ власть административную и судебную, Сенатъ являлся такимъ образомъ замѣстителемъ монарха, который соединяетъ всѣ виды власти въ своей особѣ. Что же касается до отдѣленія судебной власти юстицъ-коллегіи отъ административной, то оно было точно проведено. Юстицъ-коллегія должна была вѣдать судныя и розыскныя дѣла, т. е. дѣла гражданскія, рѣшавшіяся «судомъ», состязательнымъ процессомъ и уголовныя. Словомъ, она сдѣлалась центральнымъ органомъ, вѣдавшимъ администрацію судебныхъ учрежденій, соотвѣтствующимъ теперешнему министерству юстиціи съ той разницей, что юстицъ-коллегія была также и судебнымъ трибуналомъ, а не административнымъ органомъ судебной части и, какъ это послѣднее, она была судебнымъ трибуналомъ, непо-

---

[1]) М. Богословскій 174 стр. и Петровскій 253 стр.
[2]) Богословскій в. с. 175 стр.

средственно слѣдующимъ, низшимъ послѣ Сената. Юстицъ-коллегія завѣдывала судебнымъ персоналомъ государства, избирая кандидатовъ на различныя судебныя должности и представляя ихъ на утвержденіе Сената, руководила администраціей судебныхъ учрежденій и надзирала за судебными учрежденіями посредствомъ отчетовъ, поступающихъ въ коллегію [1]) Проведена ли эта попытка отдѣленія суда отъ администраціи и въ другихъ коллегіяхъ, можетъ быть, въ нихъ такъ же, какъ и въ приказахъ, смѣшены двѣ власти: судебная и административная? На это можно отвѣтить утвердительно, такъ какъ коллегіи имѣли право суда надъ подчиненными имъ органами. Такъ, военныя коллегіи судили военныхъ за нарушеніе ими военныхъ обязанностей, камеръ и штатсъ-конторъ коллегіи—по всѣмъ дѣламъ, касающимся казны, различныхъ переборовъ денегъ, провіанта, растраты ихъ и т. д. Главный магистратъ судилъ купечество, комерцъ-иностранное купечество, бергъ и мануфактуръ-лицъ, владѣющихъ фабриками и заводами съ подчиненными имъ лицами и крестьянами [2]). Такъ что каждая коллегія имѣла кромѣ административной-исполнительной власти еще и судебную власть. Это ничто иное, какъ право административной юстиціи, которымъ обладаютъ многіе министры и до сего времени, такъ что заслуга Петра въ судебной реформѣ остается значительнымъ шагомъ впередъ въ обезпеченіи гражданамъ правильнаго, а не произвольнаго суда. Не не одно это въ устройствѣ управленія заставляетъ отдать дань Петру. Геній Петра не могъ выносить безпорядочности и произвола въ управленіи. Желая обезпечить гражданамъ правильный судъ, онъ всегда хотѣлъ обставить дѣятельность исполнительныхъ органовъ зако-

---

[1]) Богословскій 173 стр. и сл.

[2]) Петровскій 249 стр.

номъ, которому они обязаны повиноваться. 20 января 1724 г. Петръ Великій издалъ замѣчательный указъ, гласившій слѣдующее: «Всѣмъ подчиненнымъ, какъ въ Сенатѣ и Синодѣ, такъ и во всѣхъ коллегіяхъ, канцеляріяхъ и во всѣхъ мѣстахъ всего государства, гдѣ какія дѣла отправляются, быть въ послушаніи у своихъ командировъ во всемъ, что не противно указу. А ежели, что противно, того отнюдь не дѣлать, подъ наказаніемъ, яко преступнику указа, но должно командиру своему тайно объявить, что то противно указамъ, и ежели не слушаетъ, то протествовать и доносить вышнему надъ тѣмъ командиромъ, кто приказываетъ, а ежели и въ томъ такожъ увидитъ противность, то генералъ-прокурору, или, въ небытность его, оберъ-прокурору; а ежели въ нихъ усмотритъ въ томъ противность, то доносить Его Величеству самому, но что бы была самая истина. А ежели явится неправда, за то наказанъ будетъ самъ, яко бы онъ то сдѣлалъ» [1]). Не далеко ушло отъ этого указа, обезпечивающаго правильность и законность въ исполненіи административныхъ распоряженій, право протеста и представленія высшему правительству и настоящее законодательство, для котораго постановленіе Петра несомнѣнно послужило, какъ думаетъ Градовскій [2]), исходной точкой. Принявъ во вниманіе регламенты Петра, которыми онъ снабжалъ административныя исполнительныя учрежденія, для того, чтобы опредѣлить компетенцію ихъ и степень власти, нельзя не видѣть, какое преимущество должны были получить Петровскія коллегіи сравнительно съ приказами, гдѣ не было ничего точнаго и опредѣленнаго и которые являлись безусловно

---

[1]) Пол. Соб. Зак. № 4423.

[2]) Сб. Госуд. Знаній т. I. Законъ и администр. распоряженіе, 11—12 стр.

произвольнымъ орудіемъ, вносившимъ незаконность во всѣ части управленія. Мы разсмотрѣли отношеніе коллегій къ верховнымъ, центральнымъ органамъ, но каково отношеніе ихъ къ мѣстнымъ областнымъ учрежденіямъ, которыя были также реформированы Петромъ, хотя меньше, чѣмъ центральные органы?

Въ допетровской Руси, какъ мы видѣли выше, мѣстное управленіе сосредоточивалось въ рукахъ воеводы. Мы видѣли всю неопредѣленность и запутанность отношеній его къ центральнымъ органамъ и приказамъ. Воеводское управленіе не удовлетворяло уже потребностямъ Московской Руси. Теперь оно тѣмъ болѣе не могло справиться съ новыми и притомъ многосложными задачами, выдвинутыми на очередь Петровской эпохой. Сложность дѣла требовала раздѣленія труда т. е., усложненія органовъ, а стремленіе парализовать воеводскій произволъ вело къ отдѣленію судебной власти отъ административной (см. выше) [1]). Преобразованіями въ центрѣ реформа не могла ограничиться, такъ какъ центральныя преобразованія потеряли бы свой смыслъ, если бы соотвѣтственно съ этимъ не было организовано мѣстное управленіе. Коллегіи только тогда въ состояніи были бы что-нибудь сдѣлать, когда на мѣстахъ были бы учрежденія и должностныя лица, способныя исполнять распоряженія, отъ нихъ исходящія. Придавъ стройность центральнымъ органамъ власти, Петръ постарался придать ее и мѣстному управленію. Подобно тому, какъ въ центрѣ произошло болѣе правильное раздѣленіе дѣлъ по различнымъ частямъ управленія, такъ и на мѣстахъ реформа создавала для каждой отрасли дѣлъ спеціальные органы, расчленивъ обязанности между различными органами областного управленія не по случай-

---

[1]) Сбори. Минист. Внут. Дѣлъ 1802—1902.

ности, какъ бывало въ 17 вѣкѣ. Реформа мѣстнаго управленія, установивъ болѣе сложную іерархію общихъ органовъ управленія дѣленіемъ государства на губерніи, губерніи на провинціи, провинціи на уѣзды, стремилась регулировать его общими нормами, самой главной изъ которыхъ было выдѣленіе судебныхъ функцій въ особое вѣдомство. Судебная власть считалась существенной принадлежностью древне-русскаго администратора, когда даже начальники приказовъ, не имѣвшіе спеціально-судебнаго характера, назывались судьями, такъ какъ нѣкоторая доля судебной власти была у каждаго приказа. Теперь вся судебная власть въ провинціи отнята у административныхъ чиновниковъ, которымъ было предписано «до юстиціи не касаться» и передана была особымъ судебнымъ органамъ въ областяхъ—нижнимъ и верхнимъ судамъ, объединеннымъ въ вѣдомствѣ юстицъ-коллегіи [1]). Во главѣ провинцій оставлены были воеводы, подчиненные коллегіямъ и Сенату и сносящіеся непосредственно съ коллегіями и Сенатомъ. Провинціи подчинялись системѣ коллегій по роду дѣлъ каждой и должны были обращаться теперь въ ту коллегію, вѣдѣнію которой подлежало дѣло. Только по тѣмъ дѣламъ, которыя не относились къ вѣдомству какой-либо изъ коллегій, провинція обязана была писать непосредственно въ Сенатъ. Конечно, на практикѣ, какъ и прежде, выходило иначе, такъ какъ воеводская инструкція не давала яснаго руководства въ томъ, какія дѣла направлять въ Сенатъ и какія въ коллегіи. И не смотря на то, что осенью 1719 г. былъ изданъ указъ, точно опредѣлившій ту категорію дѣлъ, по которымъ воеводы должны были непосредственно обращаться въ Сенатъ, а именно: бунтъ, моръ, начало военныхъ дѣйствій, слѣдовательно, только случаи, превышав-

---

[1]) Богословскій 41 и слѣд. стр.

шіе и нарушавшіе правильное теченіе управленія,—воеводы упорно продолжаютъ не соблюдать этого правила, которое нарушалось еще и въ 1723 году. Авторъ «Областной реформы Петра Великаго» М. Богословскій передаетъ добытыя имъ изъ сенатскихъ дѣлъ [1]) оттиски воеводъ Сенату, который направляетъ дѣла, за разрѣшеніемъ которыхъ они обращались къ нему, въ соотвѣтствующія коллегіи.

Изъ всей системы коллегій, по мнѣнію достопочтеннаго автора этого труда, въ наиболѣе близкія отношенія къ мѣстной администаціи должны были по самому ходу вещей стать двѣ финансовыхъ коллегіи: штатсъ-конторъ и камеръ-коллегія [2]). Хотя воеводѣ и было поручено наблюденіе за поступленіемъ государственныхъ доходовъ, но ближайшій надзоръ въ этомъ дѣлѣ былъ возложенъ на спеціальныхъ должностныхъ лицъ—надзирателей сборовъ или камериpовъ подъ непосредственнымъ начальствомъ камеръ-коллегіи. Рядомъ съ камериромъ учреждается должность рентмейстера или казначея въ вѣдѣніи и по назначенію штатсъ-конторы [3]). Составляя бюджетъ расхода всего государства, штатсъ-конторъ-коллегія сама разрѣшала расходованіе денегъ изъ провинціальныхъ рентарей, а для надзора за правильнымъ расходываніемъ суммъ назначала въ провинціи рентмейстеровъ съ контрольными функціями. На обязанности же камерира было разсматриваніе денежныхъ отчетовъ мѣстныхъ властей, представленіе ихъ въ камеръ-коллегію и штатсъ-контору [4]). Имѣя «вышнее надзираніе и правленіе надъ окладными и не-

---

[1]) Кн. 126 л. 1194; ки. 657, л. 691—695; кн. 92, л. 126, кн. 93 л. 10, кн. 198 л 170, кн. 128 л. 219, л. 230 кн. 814, л. 949; кн. 124 № 445; кн. 114 л. 657, 664, 705.

[2]) Богословскій в. с. 83—84 стр.

[3]) Юбил. Изд. Мин. Фин. 1802—1902 г. Богословскій 85 стр.

[4]) Юбил. Изд. Мин. Фин. 1805—1902 г. 7 стр.

окладными приходами», естественно, камеръ-коллегія должна была стать въ самыя ближайшія отношенія къ провинціальной администраціи. Она не только назначала агентовъ финансовыхъ, но и принимала жалобы на своихъ агентовъ въ ихъ неправильныхъ дѣйствіяхъ по взиманію податей и сборовъ. Она судитъ и штрафуетъ ихъ въ случаѣ неисправности въ сборахъ податей, недоставки требуемой коллегіей отчетности и другихъ неправильныхъ дѣйствій по финансовому управленію. Такъ, въ 1720 г. предписано было Сенатомъ «взять въ С.-Петербургъ къ суду въ камеръ-коллегію немедленно» воеводу Ярославской провинціи Нарышкина за неисполненіе посланныхъ къ нему указовъ изъ камеръ-коллегіи и за неприсылку финансовыхъ вѣдомостей [1]).

ГЛАВА III-я.

Власть Коллегій при учрежденіи Верховнаго Тайнаго Совѣта.

Съ образованіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, занявшаго въ государственномъ управленіи первое мѣсто, власть коллегій и ихъ положеніе въ ряду другихъ центральныхъ органовъ должна было измѣниться. Нужно замѣтить прежде всего, что Верховный Тайный Совѣтъ получилъ верховное политическое значеніе и, сосредоточивъ всѣ функціи управленія, получилъ вмѣстѣ съ тѣмъ право на непосредственныя сношенія съ Императрицей, такъ какъ самое основаніе его было вызвано необходимостью

---

[1]) Богословскій 85 стр. и 86. Вопросъ объ отношеніи областныхъ органовъ къ центральнымъ по реформѣ Петра Великаго такъ прекрасно разработанъ авторомъ: „Областной реформы Петра В." М. Богословскимъ, Москва 1902 г., что интересующіеся этимъ могутъ всѣ детали видѣть въ этомъ почтенномъ трудѣ. Мы же касаемся только постольку, поскольку входитъ въ наши задачи.

создать учрежденіе, которое служило бы къ облегченію Екатерины Первой въ тяжкомъ бремени управленія. Сенатъ же вмѣстѣ съ коллегіями лишаются теперь этого права [1]). Они остаются хотя и при своихъ уставахъ, но о дѣлахъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, должны представлять въ Совѣтъ. Отъ Сената, какъ и отъ коллегій, было отнятс право объявленія Высочайшихъ повелѣній, которыя теперь издаются только въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ [2]). Съ переходомъ власти отъ Сената къ Верховному Тайному Совѣту должны были измѣниться и отношенія коллегій къ (Сенату) нему. Указъ 8 февраля 1726 г. опредѣляетъ такъ [3]) эти отношенія. Верховный Совѣтъ посылаетъ всюду указы, не исключая Сената; отъ Сената и прочихъ коллегій получаетъ доношенія. Первыя три коллегіи были поставлены рядомъ съ Сенатомъ, подъ которымъ они «быть не могутъ», и были даже выше его. Сенатъ сносился съ ними «промеморіями». Въ тѣхъ же случаяхъ, когда дѣла не могутъ быть рѣшены въ первыхъ трехъ коллегіяхъ и они представляются въ Сенатъ, «съ оными должны приходить и тѣхъ коллегій совѣтники». Эти три коллегіи были освобождены не только отъ вліянія Сената, но и Верховнаго Совѣта, «по важности производящихся въ нихъ дѣлъ». У нихъ потому развились непомѣрныя требованія по отношенію къ другимъ, такъ что Сенатъ долженъ былъ отстаивать ихъ независимость. Они потребовали, чтобы герольдія и рекетмейстеръ—контора сносились съ ними доношеніями [4]). Однако дѣла остальныхъ коллегій, оставленныхъ подъ его приказами, вносились въ Сенатъ ихъ президентами чрезъ генераловъ или оберъ-прокурора [5]).

---

[1]) Пол. Соб. Зак. VII № 4862. Щегловъ т. I 105 стр.

[2]) С. Р. И. О., LVI, №№ 13 и 14.

[3]) Пол. Соб. Зак. № 4830.

[4]) Градовскій 171—172 стр.

[5]) Положеніе Соб. Зак. VII № 4862. Щегловъ 105. Градовскій 167 стр.

Сосредоточивъ всѣ функціи управленія, Верховный Тайный Совѣтъ получилъ право вводить необходимыя измѣненія въ центральныя учрежденія (особенно коллегіи) и мѣстныя, а потому усвоиваетъ себѣ взглядъ на Сенатъ и коллегіи, какъ на учрежденія, обязанныя выполнять всѣ его приказы [1]). Только три первыхъ коллегіи выдѣляются изъ среды остальныхъ учрежденій, подчиненныхъ Верховному Тайному Совѣту, становятся отъ нихъ независимыми, самостоятельными; въ лицѣ президентовъ этихъ коллегій полагается основаніе выдѣленію въ особенную организацію трехъ родовъ и функцій важнѣйшихъ дѣлъ управленія (военныхъ, морскихъ, иностранныхъ) [2]). Президенты этихъ коллегій сохранили исключительное положеніе, такъ что въ нихъ власть президента ограничивала свободу совѣщаній, фактическое же управленіе вѣдомствомъ находясь въ рукахъ одного лица, такимъ образомъ приблизилось къ типу министерскому. Что же касается другихъ коллегій, то скоро онѣ, заявивъ свою независимость отъ Сената, начинаютъ сноситься непосредственно съ Верховнымъ Совѣтомъ, представляя ему доклады и проэкты законовъ помимо Сената. Верховный Тайный Совѣтъ призываетъ къ себѣ для объясненій и отвѣтовъ членовъ коллегій и ихъ президентовъ. Въ организаціи этихъ коллегій замѣчается еще большій шагъ вырожденія коллегіальнаго начала въ личное. Коллегіи, передѣлываясь въ своемъ личномъ составѣ, замѣнялись часто личными порученіями (какъ напримѣръ надъ фабрикантами назначенъ протекторъ). Власть остальныхъ коллегій уменьшена; безъ нихъ обходятся даже въ важнѣйшихъ вопросахъ внутренняго управленія. Безъ ихъ участія и даже

---

[1]) Пол. Соб. Зак. LXIX №]

[2]) Сб. Р. И. О. XV, 322—323. Щегловъ 107 стр.

безъ вѣдома исходятъ всѣ самые важные акты того времени. (Горный уставъ, бергъ-привиллегія изданы помимо бергъ-коллегіи. Вексельный уставъ—мимо коммерцъ-коллегіи) [1]). Также сосредоточилась власть камеръ коллегіи, сдѣлавшейся теперь сборнымъ пунктомъ доходовъ, тогда какъ прежде изъ нея назначались даже воеводы. Юстицъ-коллегія также лишилась части своей власти, такъ какъ право суда было предоставлено губернаторамъ и воеводамъ [2]). Для выполненія второй важной функціи центральныхъ учрежденій—для надзора надъ провинціальными органами—коллегіи также не имѣли достаточно способовъ, потому что органы мѣстнаго управленія не были подчинены имъ: губернаторы и воеводы, обязанные исполнять указы коллегій, назначались Сенатомъ и, не чувствуя непосредственной связи съ ними, оказывались не особенно послушными орудіями ихъ [3]). Въ самыхъ коллегіяхъ отношенія были до крайности перепутаны и, съ каждымъ годомъ владычества Совѣта, неурядица становилась сильнѣе и сильнѣе. Зачатки законности и административнаго права, внесенные въ государственный строй Россіи Петромъ Великимъ, исчезли; имъ не было мѣста въ государствѣ, въ которомъ властвовалъ Меньшиковъ [4]), пустившій теперь въ обращеніе тотъ элементъ, на который опиралось могущество военной коллегіи. Не можетъ быть законности и потому, что въ лицѣ Верховнаго Тайнаго Совѣта возникла новая попытка доставить полное господство старому личному началу, только что побѣжденному Петровскими

---

[1]) Градовскій 1 т. 172 стр. Протоколы Верховнаго Тайнаго Совѣта 23 февраля и 14 іюля 1726 г., 9 января 1727 г. и записка графа Сперанскаго.

[2]) Градовскій 1-й т. 173 стр.

[3]) Юбил. Изд. Мин. Внутр. Дѣлъ 1802—1902 г. стр. 4, 5, 6.

[4]) Берендтсъ 140 стр.

коллегіями Старая родовая аристократическая оппозиція въ лицѣ Верховнаго Тайнаго Совѣта сдѣлала послѣднее усиліе вернуть себѣ ту политическую роль, которую, по ея мнѣнію, отнялъ у ней Петръ Великій [1]). Поставивъ все на карту, она все сразу проиграла, такъ какъ новая чиновная аристократія петровской табели о рангахъ— эта единственная дѣйствительная соціальная сила— помѣшала родовой аристократіи ввести въ государственое устройство Россіи учрежденіе, которое дѣлило бы съ Государемъ его прерогативу, учрежденіе съ представительствомъ государственныхъ сословій,—двухъ сословныхъ Палатъ Депутатовъ [2]). По просьбѣ генералитета и шляхетсва, уничтоживши Верховный Тайный Совѣтъ [3]) и и возстановивши Сенатъ въ томъ значеніи, какой онъ имѣлъ при Петрѣ Великомъ, Императрица объявила твердое намѣреніе царствовать въ духѣ Петра I. Возстановивши Сенатъ, Императрица на первыхъ же порахъ не возстановила въ немъ должности генералъ-прокурора. Сенаторы въ засѣданіи 5-го марта разсудили освободить себя отъ безпокойныхъ блюстителей и напоминателей законовъ [4]). Теперь Сенатъ, на первыхъ порахъ царствованія Анны Іоановны, сдѣлался высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ, гдѣ сосредоточились всѣ дѣла управленія, особенно судебныя. Накопленіе въ Сенатѣ дѣлъ, главнымъ образомъ судебныхъ, и медленность дѣлопроизводства въ немъ, ошибки въ докладахъ и выпискахъ повели къ необходимости раздѣлить Сенатъ на 5 департаментовъ по примѣру другихъ государствъ, какъ сказано въ указѣ 1 іюня 1730 года. Между этими де-

---

[1]) Милюковъ. Очерки по исторіи русской культуры вып. II ч. II С. П. 1903 г. 219 стр.

[2]) ibidem 219.

[3]) Соловьевъ т. IV стр. 1171.

[4]) Соловьевъ т. IV стр. 1172. Градовскій т. I 175 стр.

партаментами и были распредѣлены всѣ дѣла административныя и судебныя. 1-й департаментъ вѣдалъ дѣла духовныя, 2—дѣла военной и морской коллегій, въ 3-мъ разсматривались дѣла камеръ-коллегіи; въ 4-мъ дѣла челобитчиковы и юстицъ-коллегіи; въ 5-мъ—дѣла купеческія, о государственныхъ заводахъ, фабрикахъ и бергверкахъ [1]). Вскорѣ, вслѣдствіе того, что «въ коллегіяхъ и въ государственныхъ дѣлахъ слабое чинится управленіе», какъ говорится въ манифестѣ 2 октября 1730 г., и отсутствовало «скорое и справедливое рѣшеніе дѣлъ челобитчиковъ», былъ возстановленъ, неизвѣстно какимъ указомъ оставленный въ Сенатѣ, чинъ генералъ-прокурора, а во всѣхъ коллегіяхъ и судебныхъ мѣстахъ--прокурора [2]). Теперь Сенатъ пріобрѣтаетъ свое утерянное значеніе. Кромѣ судебной функціи, которая стала спеціальной задачей Сената, выдѣлившаго судъ изъ безразличной массы дѣлъ управленія, онъ до образованія кабинета участвуетъ также въ законодательствѣ и внутреннемъ управленіи. Такъ въ означенное время были произведены по иниціативѣ Сената нѣкоторыя измѣненія въ организаціи коллегій [3]). Онѣ по его представленію соединяются и раздѣляются, какъ напримѣръ, бергъ-коллегія и мануфактуръ-конторъ присоединены къ коммерцъ-коллегіи. Такъ новый регламентъ камеръ-коллегіи совершенно подчиняетъ ее Сенату. Въ іюнѣ 1730 года въ Сенатѣ уже разсуждали, что военная коллегія и комиссаріатъ состоятъ не въ такомъ порядкѣ, какъ надлежитъ, многое упущено; отчетовъ и вѣдомостей въ Сенатъ коллегія не

---

[1]) Пол. Соб. Зак. VIII № 5570, 5587, 5606. Соловьевъ т. 4. 1178—1179, Щегловъ. Государственный Совѣтъ въ Россіи в. I 111—112. Градовскій 176—177 стр. Ibidem т. I Н. Р. Г. Пр. т. 2. 245—246.

[2]) Пол. Соб. Зак. № 5625. Соловьевъ т. 4. 1179. Щегловъ 112. Градовскій 117 стр.

[3]) Полн. Соб. Зак. VIII, № 5659, 5789, 5795 и 5760. Щегловъ 112—113 стр.

подаетъ. А потому отчеты эти приказывается изслѣдовать «съ великимъ принужденіемъ, а чтобы то какъ наискорѣе взыскано и исполнено быть могло, того для то взысканіе поручить изъ членовъ Сенатскихъ, воинскія обѣ коллегіи Румянцеву, а камеръ и штатсъ-контору Урусову» [1]). Сенатъ слушаетъ доношенія коллегіи военной о рекрутахъ и постановляетъ распоряженія коллегіи для исполненія [2]), дѣлаетъ распоряженіе о штатѣ коллегій; ревизуетъ ихъ и прибавляетъ за излишній трудъ нѣкоторымъ коллегіямъ жалованье [3]). Словомъ, Сенату принадлежитъ высшій контроль надъ дѣятельностью всѣхъ безъ исключенія коллегій [4]) и надъ областнымъ управленіемъ [5]). Всѣ сколько-нибудь важныя мѣры принимаются всѣми коллегіями, не исключая военныхъ, какъ то видѣли, не иначе, какъ по предварительномъ рапортѣ Сенату.

Но не долго продолжался такой порядокъ. Вскорѣ, именно въ 1731 г., явился въ сущности тотъ же верховный совѣтъ (съ отсутствіемъ политическихъ претензій верховнаго тайнаго совѣта), но подъ другимъ только названіемъ, подъ именемъ Кабинета. Это—самостоятельное, отдѣльное учрежденіе, стоящее между Сенатомъ и верховной властью. По опредѣленію указа 10 ноября, Кабинетъ учрежденъ «для лучшаго и порядочнѣйшаго отправленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ, къ собственному нашему всемилостивѣйшему разрѣшенію принадлежащихъ». Но вмѣстѣ съ тѣмъ ему ввѣренъ надзоръ за высшими государственными установленіями; Сенату, Синоду, коллегіямъ и канцеляріямъ приказано подавать въ Кабинетъ

---

[1]) Полн. Соб. Зак. № 5683.

[2]) Соловьевъ 1182—1183 стр. 4 т. Градовскій т. 1, 178 стр. Высш. администр.

[3]) ibidem 1184 стр.

[4]) Пол. Соб. Зак. VIII, №№ 5518, 5567, 5567, 5669 и 5860.

[5]) VIII. № 5522 и 5598.

ежемѣсячныя вѣдомости «объ успѣхахъ въ теченіи дѣлъ по всѣмъ присутсвеннымъ мѣстамъ для усмотрѣнія, безповолокитно ли по онымъ рѣшенія бываютъ» [1]). На первыхъ порахъ Сенатъ, потерявъ свое вліяніе на управленіе, обратился въ ничто. Онъ обязанъ былъ доставлять въ Кабинетъ срочныя вѣдомости «о денежной казнѣ» и докладывать даже о разныхъ мелкихъ административныхъ дѣлахъ [2]). Потерявъ свое самостоятельное значеніе, какъ высшаго правительственнаго учрежденія, онъ потерялъ свою власть и надъ коллегіями. Въ 1737 году всѣ коллегіи получили право штрафовать губернаторовъ безъ предварительнаго доклада о томъ Сенату [3]), а опредѣленіе воеводъ и ихъ товарищей предоставлено самимъ губернаторомъ безъ сношеній съ Сенатомъ, которому они должны писать по опредѣленіи [4])». Этимъ постановленіемъ коллегіи получили самостоятельное значеніе и независимость отъ Сената и большую власть въ мѣстномъ управленіи. Сенату запрещено назначать прокуроровъ въ генералъ-кригсъ-комиссаріатъ и обѣ военныя коллегіи, безъ предварительнаго доклада Императрицѣ. Военной коллегіи дано право не исполнять указовъ, присылаемыхъ изъ правительственнаго Сената, если они окажутся несходственными, чѣмъ нарушено основное положеніе генеральнаго регламента, по которому коллегія, получивши Сенатскій указъ, несходный по ея мнѣнію, съ именными указами, должна была представить объ этомъ Сенату и, въ случаѣ подтвержденія, исполнить его безпрекословно, донося Ея Императорскому Величе-

---

1) Пол. Соб. Зак. VIII №№ 5869, 5871, 5872. Градовскій т. I В. А. и Г. Пр. 179—180; Н. Р. Г. Пр. т. 2. 246 стр. Щегловъ 113 стр. Госуд. Совѣтъ.

2) Пол, Соб. Зак. XI № 8027 и X, № 7270.

3) Полн. Соб. Зак. IX, № 7240.

4) Пол. Соб. Зак. X, № 7328.

ству [1]). Сдѣлавшись въ рукахъ Миниха орудіемъ его произвола, Кабинетъ получилъ еще большее значеніе. Онъ сдѣлался центромъ администраціи. Учреждена была должность «перваго министра», а Кабинетъ раздѣленъ на три департамента: 1) военныхъ дѣлъ, 2) иностранныхъ и флота и 3) внутреннихъ дѣлъ. Во главѣ этихъ департаментовъ стояли единоличные органы, а потому на департаменты Кабинета можно смотрѣть, какъ на зародыши министерствъ, какъ на стремленія создать органы личнаго воздѣйствія Государя на всю область управленія, придать этому управленію большую централизацію [2]). Но значеніе Кабинета въ упорядоченіи дѣлъ и въ центральномъ и мѣстномъ управленіи, могло увеличиться вслѣдствіе того, что Кабинетъ не имѣлъ такихъ глубокихъ правительственныхъ цѣлей, какъ Верховный Тайный Совѣтъ. Онъ былъ орудіемъ самолюбія нѣсколькихъ лицъ и распространялъ свое вліяніе настолько, чтобъ не встрѣчать препятствій въ добываніи суммъ, нужныхъ для того, чтобъ участвовать въ общемъ хорѣ западныхъ державъ [3]). Эти отношенія, по замѣчанію Градовскаго, установлялись съ цѣлью показать скорѣе преимущество Кабинета, чѣмъ его административное значеніе [4]). Естественно, что все обширное управленіе Россіи должно было ускользнуть изъ подъ его вліянія и власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ какъ кабинетъ увлекается внѣшними отношеніями, гражданское управленіе стекается все болѣе и болѣе къ Сенатъ и коллегіи [5]). Теперь въ Сенатъ присылаются всѣ указы, которые исходили отъ Государыни и

---

[1]) Пол. Соб. Зак. № 5911, 5920, 6155, 6176, 6299. Градовскій В. А. и Г. Пр. т. I. 180—182 стр.

[2]) Алексѣевъ Гос. Право 372 стр.

[3]) Градовскій Высш. Адм. и Генер. Прок. 181 стр.

[4]) ibidem 184.

[5]) Градовскій ibidem.

Кабинета [1]). Всѣ коллегіи (не исключая и первыхъ трехъ) должны были обращаться въ Сенату за разъясненіемъ своихъ сомнѣній въ трудныхъ дѣлахъ [2]). Коллегіи опять подпали подъ опеку Сената, хотя и получили большія самостоятельныя права въ отношеніи органовъ мѣстнаго управленія; такъ онѣ получили право штрафовать губернаторовъ за неисполненіе ихъ указовъ, не докладывая Сенату. Однако, съ самимъ Сенатомъ коллегіи опять начинаютъ сноситься доношеніями, которыми онѣ испрашиваютъ теперь почти по всѣмъ важнымъ вопросамъ внутренняго управленія сенатскихъ разрѣшеній и разрѣшеній возникающихъ недоразумѣній. Сенатъ теперь устанавливаетъ отношенія и сношенія между различными коллегіями [3]) и сосредоточиваетъ въ себѣ дѣлопроизводство почти всѣхъ коллегій, обязанныхъ наблюдать за исполненіемъ данныхъ имъ отъ Сената указовъ [4]). Начало законности и отвѣтственности исполнительныхъ органовъ администраціи, каковыми были коллегіи, какъ будто снова начинаетъ проникать въ наше управленіе. Это начало все больше и больше затеривалось вмѣстѣ съ тѣмъ какъ неудержимо дѣлало успѣхи личное начало, связывавшее центральныя учрежденія съ высшей Императорской властью, самодержавіе которой невольно требовало установленія непосредственно передъ нею самой отвѣтственныхъ агентовъ центральнаго управленія, образованія особыхъ учрежденій съ личнымъ началомъ, стоящимъ внѣ Сената. Но эти учрежденія въ данную эпоху еще больше увеличивали значительную массу зла, гос-

---

[1]) Пол. Соб. Зак. X, №№ 7486, 7558, 7621 и 7815, X, X, №№ 8109, 8153, и 8584.

[2]) П. С. З. XI, №№ 8295 и 8297.

[3]) Пол. Соб. Зак. №№ 7240, 7439, 7478, 7485.

[4]) Градовскій 186 стр. т. I Высш. Адм. и Г. Пр., Щегловъ 117—119 стр.

подствовавшаго въ администраціи. Если бы сравнивать организацію центральнаго учрежденія описываемаго нами времени съ учрежденіями Петра Великаго, то нельзя было бы не замѣтить, что учрежденія Петра, идея ихъ—разграниченіе вѣдомствъ и власти при полномъ ихъ объединеніи—не получили осуществленія. Въ организаціи центральныхъ учрежденій не стало стройности и системы, введенныхъ Петромъ. Какую власть, какой кругъ компетенціи имѣло каждое изъ учрежденій зависѣло отъ случайныхъ причинъ, лежащихъ внѣ организаціи учрежденій, въ томъ вліяніи, которое получили въ управленіи временщики. Имъ то служила власть учрежденій, а не идеѣ. Если прежде, по идеѣ Петра, всѣ центральныя отвѣтственныя учрежденія объединялись въ Сенатѣ, теперь, при запутанности отношеній Сената къ Кабинету, ничего не было объединяющаго ихъ. Естественно, что созданныя Петромъ Великимъ учрежденія при его слабыхъ трепетавшихъ за свою власть преемникахъ «расплылись, какъ справедливо замѣчаетъ А. С. Алексѣевъ, въ то хаотическое состояніе нашей администраціи, при которомъ правила государствомъ не сильная воля самодержца, а хозяйничали фавориты и временщики и ихъ клевреты, родственники и друзья. Въ этотъ мрачный періодъ нашей исторіи, длившійся съ 1721 по 1762 годъ, во всѣ поры нашего политическаго тѣла проникъ глубокій развратъ, грозившій довести его до полнаго разложенія» [1]).

Центральное управленіе при Елизаветѣ Петровнѣ.

При Елизаветѣ Петровнѣ замѣчаются въ управленіи проблески къ лучшему. Петровскія учрежденія возста-

---

[1]) Русская Мысль 1905 г. ноябрь. Ст. А. С. Алексѣева: „Начала современнаго правового государства“, 179 стр.

новлены въ центрѣ и отчасти въ мѣстахъ. Сенатъ съ упраздненіемъ Кабинета теперь возстановленъ «въ прежде бывшей своей силѣ въ управленіи внутреннихъ всякаго званія государственныхъ дѣлъ на основаніи указовъ Петра Великаго» [1]). Въ манифестѣ 1761 года Императрица Елизавета Петровна говоритъ: «Сенату нашему» и вычисляя предметы, на которые Сенатъ долженъ обратить свое вниманіе, Императрица не пропускаетъ ни одного изъ важныхъ государственныхъ вопросовъ. Ему предоставлены были всѣ права власти, вѣдѣніе всѣхъ отраслей государственнаго управленія, Сенатъ пріобрѣтаетъ даже гораздо большее правительственное значеніе, чѣмъ какимъ онъ пользовался при Петрѣ I. Поручивъ высшую правительственную власть Сенату, Елизавета Петровна не отдавала должнаго вниманія коллегіямъ, предоставивъ ихъ устройство самому Сенату. Получивъ высшее правительственное значеніе, онъ долженъ былъ преобразовать и учрежденія центральныя и мѣстныя, чтобъ сдѣлать ихъ выразителями своей воли. Соотвѣтственно своимъ стремленіямъ, онъ возстановляетъ однѣ коллегіи (бергъ и мануфактуръ-коллегію, комиссію о пошлинахъ и Петровскій магистратъ) [2]) другія (напримѣръ коллегію экономіи) уничтожаетъ [3]) или же производитъ въ устройствѣ центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій необходимыя измѣненія [4]). Коллегіи были подчинены Сенату, какъ «первому государственному мѣсту по своей должности и по данной власти» [5]). Онѣ должны были подавать Сенату срочныя вѣдомости о рѣшенныхъ въ нихъ дѣлахъ [6]) и

---

[1]) Пол. Соб. Зак. XI, № 8480.

[2]) Пол. Соб. Зак. XI, № 8543, 8734.

[3]) Пол. Соб. Зак. XII, № 8993, XV, №№ 11117 и 11399, XI, №№ 8575 8617, 8876, 8729, 8734, 8751 и 6798.

[4]) Пол. Зак. XI, № 8550, 8865, 9084 и 11631.

[5]) Пол. Соб. Зак. XV, № 11558.

[6]) Пол. Соб. Зак. XIII, № 9585.

за медленное исполненіе указовъ его устанавливаются штрафы [1]). Также должны были признать первенство Сената три первыхъ коллегіи, президенты которыхъ были сенаторами [2]). Въ отношеніи ко всѣмъ вообще учрежденіямъ, центральнымъ и мѣстнымъ, Сенатъ, какъ верховное учрежденіе въ государствѣ, являлся контролирующимъ учрежденіемъ [3]). Мѣстное управленіе полнѣе теперь подчинилось Сенату, такъ какъ въ его рукахъ сосредоточивалось право назначенія воеводъ [4]). Чтобы нагляднѣе представить себѣ власть коллегіи въ эпоху расцвѣта власти Сената, нужно вспомнить только то, что писала потомъ Екатерина объ управленіи этого времени. «Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины... и все, и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ, такъ что и мнѣ случалось слышать въ Сенатѣ, что одной коллегіи хотѣли сдѣлать выговоръ за то только, что она свое мнѣніе осмѣлилась въ Сенатъ представить. Чрезъ такія гоненія нижнихъ мѣстъ они пришли въ тотъ великій упадокъ, что и регламентъ вовсе позабыли, которымъ повелѣвается противъ Сенатскихъ указовъ, если оные не въ силѣ законовъ, представлять въ Сенатъ, а напослѣдокъ и къ намъ. Раболѣпство персонъ, въ сихъ мѣстахъ находящихся, неописанное, одна форма лишь канцелярская исполняется» (Чтенія въ общ. истор. и древн. россійскихъ, 1858, I, смѣсь, 102—103 стр., секретнѣйшее наставленіе князю Александру Вяземскому) [5]). Какъ видно изъ только что

---

[1]) Пол. Соб. Зак. XIII, № 9585, XV, № 10918.

[2]) Пол. Соб. Зак. XI, № 8697.

[3]) Пол. Соб. Зак. XIII, № 10086.

[4]) Пол. Соб. Зак. №№ 8550, 8865, 9084 и т. д.

[5]) Щегловъ т. I. 635 стр. Пол. Соб. Зак. № 12118. Берендтсъ Администр. Право 143—144 стр.

приведеннаго наставленія Екатерины II князю Вяземскому, власть коллегій уменьшилась сравнительно съ предшествующимъ ихъ положеніемъ при Кабинетѣ, когда онѣ, при увлеченіи Кабинетомъ дѣлами внѣшней политики и при ограниченной имъ власти Сената, играли въ управленіи большую роль; теперь же, когда Сенатъ проявляетъ кипучую энергическую дѣятельность по всѣмъ частямъ управленія, когда онъ былъ «высокоповѣреннымъ Императрицы», онѣ являются жалкими раболѣпными агентами воли Сената. Управленіе и теперь не можетъ считаться основаннымъ на законности, на законной отвѣтственности административныхъ органовъ, чего такъ хотѣлъ Петръ Великій. Судъ и администрація часто смѣшивались между собой. О законномъ дѣйствіи административныхъ лицъ нельзя говорить, когда судъ не выдѣленъ въ особую, независимую организацію. Хотя Петръ Великій и не могъ быть знакомымъ съ теоріей раздѣленія властей Монтескье, но уже и въ его организаціи учрежденій чувствовалась необходимость такого раздѣленія въ цѣляхъ обезпеченія законности въ управленіи. Но эти зачатки законности должны были исчезнуть; имъ не могло быть мѣста въ государствѣ, въ которомъ властвовали Меньшиковы, Долгорукіе, Ушаковы и Бирон. «Распущенность, произволъ и безпорядокъ въ Россіи,— писалъ въ 1757 г. голландскій посланникъ Де-Свартъ,— достигли страшныхъ размѣровъ. Никогда еще Россія не была въ столь запутанномъ, опасномъ и жалкомъ положеніи» [1]).

ГЛАВА IV-я.

Центральное управленіе при Императрицѣ Екатеринѣ II.

Иную организацію должно было получить управленіе наше при Екатеринѣ II, проникнутой идеями Монтескье

[1]) Цитировано по А. С. Алексѣеву, ibidem.

и его теоріей раздѣленія властей и относившейся безусловно отрицательно къ дѣламъ предшествовавшихъ ей царствованій. Хаотическое состояніе, въ которомъ находилась тогда русская администрація и при которомъ она не легко поддалась бы теоретическимъ пріемамъ, не позволяло и думать о проведеніи этихъ идей. Нужно было прибѣгать не къ теоретическимъ упражненіямъ, а дѣлать то, на что указывала необходимость. У насъ нужно было прежде всего разграничить вѣдомство, удерживать каждый органъ въ предѣлахъ обязанностей, ввѣренныхъ ему, чтобы онъ не препятствовалъ дѣятельности другихъ, ввести начало законности въ управленіе. О законѣ и законности, какъ объ основныхъ принципахъ и стимулахъ государственной жизни, Екатерина говоритъ почти во всѣхъ крупныхъ законодательныхъ и правительственныхъ актахъ своего царствованія [1]). Основная мысль Императрицы, повторяемая ею часто, заключается въ томъ, что всѣ учрежденія вообще суть хранилища законовъ, а осуществить эту законность въ управленіи Екатерина думала проведеніемъ въ исполненіе, насколько это было возможно, идей Монтескье о раздѣленіи властей, законодательной, защитительной и совершительной, какъ различаетъ она ихъ въ Наказѣ. Главной цѣлью этихъ стараній въ области внутренней политики было, какъ писалъ баронъ Гриммъ къ госпожѣ Неккеръ, развитіе въ русскомъ народѣ способности къ самоуправленію, уничтоженіе деспотизма и усиленіе въ ея подданныхъ чувства свободы [2]). Собственно говоря, Екатерина II преслѣдовала тѣ же цѣли, какъ и Монтескье, предложившій свою теорію въ обезпеченіе свободы и законности. Насколько же эти начала были

---

[1]) Берендтсъ 145 стр.

[2]) „Rewue des deux mondes“, 1-го марта 1880 г. Брикнеръ Истор. царств. Екатерины т. 4. 617 стр.

проведены ею въ центральномъ и мѣстномъ управленіяхъ? Заставъ при своемъ восшествіи на престолъ полный безпорядокъ въ управленіи, Екатерина отнеслась, какъ мы уже замѣтили, критически къ организаціи управленія въ предшествующее ей время и поручила Панину представить ей докладъ о предполагаемомъ имъ преобразованіи въ высшемъ управленіи Россіи. По этому докладу все государственное управленіе раздѣляется соотвѣтственно ихъ естественной связи на 8 главныхъ частей, которыя могутъ имѣть подраздѣленія. Каждая изъ этихъ частей управляется различными мѣстами, какъ то: коллегіями, канцеляріями, конторами и всякими другими приказами, какого бы званія ни были. Всѣ эти учрежденія Сенатъ, «яко центръ, къ которому все стекается» имѣетъ подъ своимъ управленіемъ. Самъ Сенатъ, «по государевою самодержавной властью не можетъ имѣть права законодавца, а управляетъ по предписаннымъ законамъ и уставамъ», но «Сенатъ, по мнѣнію Панина, часто рѣшаетъ дѣла по законамъ, разновременно изданнымъ, часто не соображая, что по перемѣнамъ положенія въ государствѣ и по приключающимся обстоятельствамъ одно другому иногда можетъ дѣлать подрывы» [1]). Сохраненіе такого порядка, по мнѣнію Панина, приведетъ къ тому, что «не только Сенатъ выйдетъ изъ своихъ границъ, но и теченіе дѣлъ въ правленіи государства часто будетъ останавливаться и вмѣсто скорыхъ резолюцій будутъ нескончаемыя споры и разсужденія о новыхъ законахъ». «Дѣйствительный успѣхъ и общая польза» не могутъ быть достигнуты Сенатомъ и при помощи коллегій и приказовъ, гдѣ дѣла «производятся больше съ наблюденіемъ одного приказнаго порядка, нежели съ попеченіемъ

---

[1]) Рус. Архивъ 1871 года IX т. Докладъ графа Панина Екатеринѣ II. 1408 стр. и сл.

о дѣйствительномъ успѣхѣ и общей пользѣ, и въ границахъ собственныхъ законовъ, въ предѣлахъ которыхъ «долженъ обращаться и Сенатъ». Какъ же обезпечить пользу управленію, гдѣ ее искать? По мнѣнію Панина, «главное, истинное и общее о всемъ государствѣ попеченіе замыкается въ персонѣ государевой. Онъ никакъ иначе и въ полезное дѣйство произвести не можетъ, какъ разумнымъ ея раздѣленіемъ между нѣкоторымъ ея малымъ числомъ избранныхъ къ тому единственно персонъ». У Панина сильно накипѣло на сердцѣ противъ царствованія Елизаветы, когда онъ слишкомъ много потерпѣлъ, вслѣдствіе господства фаворитовъ, а потому главнымъ его желаніемъ при обезпеченіи порядка въ управленіи было найти средство противъ всѣхъ золъ, противъ, «припадочныхъ людей»,—которые захватывали въ свои руки все управленіе. «Тѣ, которые не вникаютъ въ существо вещей, а судятъ по ихъ поверхности, ошибаются, когда утверждаютъ, что въ должностяхъ президентскихъ по коллегіямъ и генералъ-прокурора въ Сенатѣ, Государь могъ найти тѣ особливыя общія о дѣлахъ попеченія, которымъ между членами быть невозможно». «Какъ президенты могли быть способны къ общему о дѣлахъ попеченію, когда дѣла коллегій, въ «Сенатѣ трактованныя, подвергаются взаимному подрыву». Не можетъ этого сдѣлать и генералъ-прокуроръ—(око государево), такъ какъ самодержавный Государь, оставляя при себѣ право законоданія не можетъ чрезъ одно око разсматривать всѣ разныя въ управленіи государства надобности, по перемѣнамъ временъ и обстоятельствъ. Почему въ существѣ генералъ-прокуроръ остается только тѣмъ окомъ, которое производства дѣлъ и точность законовъ наблюдать долженъ».

«Согласиться можно, что Ягужинскій и Трубецкой распространяли гораздо далѣе свое званіе; но то надле-

житъ примѣтить, что первый былъ въ то время ближайшій совѣтникъ Государя, а «князь Трубецкой первую часть время своего прокурорства производилъ по дворскому фаверу, какъ случайный человѣкъ, слѣдовательно не законы и порядокъ наблюдалъ и, если ссмѣлиться сказать, все прихотливо развращалъ; а потомъ сталъ быть гродникомъ фаворитовъ и припадочныхъ людей»... «Эти тогдашніе случайные и припадочные люди воспользовались кабинетомъ—симъ домашнимъ мѣстомъ—для своихъ прихотей и собственныхъ видовъ... сдѣлали въ немъ гнѣздо всѣмъ своимъ прихотямъ, чѣмъ оно претворилось въ самый вредный источникъ не токмо государству, но и самому Государю». «Вредное государству—потому, что стали изъ него выходить всѣ сюрпризы и обманы, развращающіе государственное правосудіе, его уставы, его порядокъ и его пользу, подъ формою именныхъ указовъ и повелѣній во всѣ мѣста». Весьма вѣрно замѣчаніе Панина о законности въ управленіи, существовавшей въ доекатерининское время, когда «фавориты бывали душой животворящей или умерщвлявшею государство», фавориты вродѣ Волкова, который «исполня роль перваго министра, былъ правителемъ самихъ министровъ, избиралъ и сочинялъ дѣла по самохотѣнію, заставлялъ министровъ оныя подписывать, употребляя къ тому или имя государево, или подъ маской его воли, желанія фаворитовы». Да инако быть не возможно тутъ, гдѣ въ верховномъ Государевомъ мѣстѣ части государственныя безъ раздѣленія и ни которая изъ нихъ никому особливо не поручена». Какое средство могло бы, по мнѣнію Панина, обезпечить законность въ управленіи, какъ можно было бы избѣжать столъ многочисленныхъ злоупотребленій, вкравшихся въ управленіе?

Для того, чтобы Екатерина могла бы употребить «съ полной властью къ основанію и утвержденію формы

и порядка въ правительствѣ врученное ей право самодержавства», Панинъ предлагаетъ ей учредить «верховное мѣсто лежисляцій или законоданія, изъ котораго, яко отъ единаго Государя и изъ единаго мѣста, истекать будетъ собственное монаршее изволеніе, все оживотворяющее, и которое оградитъ самодержавную власть отъ скрытыхъ иногда похитителей оныя» [1]). «Не меньше надѣюсь, что Ваше Императорское Величество признать тутъ изволите и полезную, и необходимую надобность департаментовъ съ ихъ министрами». Что такое должны представлять эти департаменты съ министрами, какова ихъ организація, можно видитъ изъ обширнаго его проэкта, «Устава Верховному Правительству», поднесеннаго имъ Екатеринѣ вмѣстѣ съ докладомъ. Усматривая неустройство и частыя перемѣны въ государственномъ управленіи въ томъ, «что въ производствѣ дѣлъ дѣйствовала больше сила персонъ, нежели власть мѣстъ государственныхъ; частью же и отъ недостатка такихъ начальныхъ основаній правительства, которыя бы его форму твердую сохранить могли». Панинъ стремится въ своемъ проэктѣ къ «утвержденію правительства на твердыхъ и непремѣнныхъ основаніяхъ закона», стремится къ тому, къ чему стремились многіе послѣ него, чтобъ образовать самостоятельное учрежденіе, способное поддержать въ управленіи это начало законности. Принимая во вниманіе твердое намѣреніе Екатерины II исправить различные недостатки въ управленіи, «чтобъ непоколебимо утвердить форму и порядокъ, которыми подъ Императорскою самодержавною властью государство навсегда управляемо быть должно», Панинъ предлагаетъ ей въ проэктѣ поставить во главѣ всего управленія Императорскій Совѣтъ, гдѣ предсѣда-

---

[1]) Русск. Архивъ 1871 г. IX. Докладъ гр. Панина Екатеринѣ II, 1408 стр. и сл.

тельствуетъ сама Императрица. Совѣтъ по проэкту долженъ былъ состоять изъ шести членовъ, которые называются императорскими совѣтниками. «Въ числѣ семъ должны быть нѣкоторые статскими секретарями государственныхъ департаментовъ, и потому мѣсто свое въ тѣхъ департаментахъ для засѣданія имѣть, яко то: 1) статскій секретарь иностранныхъ дѣлъ и членъ того департамента т. е. иностранной коллегіи; 2) статскій секретарь внутреннихъ дѣлъ, который не токмо сенаторъ, но и мѣсто имѣетъ во всѣхъ коллегіяхъ, принадлежащихъ къ тому департаменту; 3) статскій секретарь военнаго департамента, который въ военной коллегіи, въ комиссаріатѣ и въ провіантской, въ артиллеріи, въ инженерномъ и кадетскомъ корпусѣ имѣетъ мѣсто; 4) статскій секретарь морского департамента, который и членъ коллегіи адмиралтейской».

Компетенціи этого совѣта принадлежатъ «всѣ дѣла, принадлежащія по уставамъ государственнымъ и по существу монаршей самодержавной власти нашему собственному попеченію и рѣшенію... все то, что служить можетъ къ собственному самодержавнаго Государя попеченію о приращеніи и исправленіи государственномъ»... «Всѣ дѣла должны быть по ихъ свойству раздѣляемы между тѣми статскими секретарями, а они по своимъ департаментамъ должны ихъ разсматривать, вырабатывать, въ ясность приводить, намъ въ Совѣтѣ предлагать, а по ихъ отправленіямъ чинить нашимъ резолюціямъ и повелѣніямъ». «Министры же должны быть живою записною рачительному государю принадлежащаго точнаго свѣдѣнія о установленіяхъ и состояніи всѣхъ вещей, составляющихъ дѣла порядокъ и положеніе всего государства (§ 5). «Въ присутствіи нашемъ каждый статскій секретарь по своему департаменту предлагаетъ дѣла, принадлежащія къ докладу и Высочайшему императорскому рѣшенію, а совѣтники императорскіе своими мнѣ-

ніями и разсужденіями оныя оговариваютъ, и мы нашимъ самодержавнымъ повелѣніемъ опредѣляемъ нашу послѣднюю резолюцію». Проэктъ заканчивается раздѣленіемъ Сената на 6 департаментовъ. Если сравнить этотъ проэктъ Императорскаго Совѣта съ соотвѣтственнымъ современнымъ ему учрежденіемъ во Франціи (Conseil de roi, Couseil d' etat), гдѣ Императорскій Совѣтъ приближался къ организаціи Conseil regence герцога Dubois [1]), то нельзя не замѣтить, что Панинъ былъ очень хорошо знакомъ съ организаціей французскихъ учрежденій, предлагая ввести аналогичное и въ Россіи. Здѣсь вся разница въ томъ, что во Франціи господствовало одно личное начало въ управленіи и члены совѣта, государственные секретари (которымъ однимъ только давалось, какъ членамъ совѣта, названіе министровъ)—были начальниками образовавшихся около нихъ бюро, тогда какъ въ Россіи все еще живо было коллегіальное управленіе и въ организаціи высшаго управленія нужно было прикрѣпить секретарей и къ Императорскому Совѣту, какъ членовъ, а такъ же и сдѣлать ихъ членами коллегій, которые практически заправляли бы ими, а чрезъ то и все бы управленіе сконцентрировалось бы въ рукахъ этихъ секретарей.

Содержаніе проэкта Панина соотвѣтствуетъ вполнѣ той цѣли, которую онъ намѣтилъ для него, а именно—онъ долженъ придать дѣйствіямъ верховной и особенно законодательной власти закономѣрный характеръ; хотя Панинъ и старается придать учрежденію строго монархическій, законосовѣщательный характеръ, но если посмотрѣть на ст. § 10 этого проэкта, гдѣ говорится, что всякое новое узаконеніе, актъ, постановленіе, манифесты, грамоты, патенты, которые государи сами подписываютъ,

---

[1]) Zuçay: „Zes secretaires d' Etat“ Paris 1891.

должны быть контрасигнованы тѣмъ штацкимъ министромъ, по департаменту котораго то дѣло производится, дабы тѣмъ публика оное отличать могла», то его намѣренія станутъ совсѣмъ ясны. На этомъ § 10 отразилась англійская практика контрасигнаціи указовъ. Эта записка весьма характерна для опредѣленія тѣхъ понятій о власти, которыя развились у лучшихъ людей того времени. Екатеринѣ II, которая приняла ее, она, безусловно, не могла понравиться. Ея родственное чувство было оскорблено за смѣлую критику всей системы управленія государствомъ ея прародителями; она увидѣла въ употребленіи столь сильныхъ словъ, какъ видно изъ ея замѣчанія, «неприличное нашей собственной славѣ, да и персональнымъ нашимъ интересамъ противно такое на всю націю и на самыхъ предковъ нашихъ указующее поношеніе». Екатерина хотѣла потому особенно найти что либо неправильное въ этой запискѣ. Какъ видно изъ ея замѣчаній на нее, ей не понравилось названіе управляющихъ департаментами совѣта «министрами», въ которыхъ она видѣла лицъ, облеченныхъ обширною и неопредѣленною властью. Предоставляемое же проэктомъ министрамъ-предсѣдателямъ департаментовъ Совѣта — право контрасигновать всѣ законы, акты и проч. исходящее изъ Совѣта, вслѣдствіе чего «министры» могли бы пріобрѣсти особенное вліяніе на важнѣйшія государственныя дѣла и общественную жизнь, которое подрывало бы авторитетъ монархической власти—могло возбудить особенное недоумѣніе къ проекту Панина, такъ какъ Екатерина не хотѣла сколько-нибудь отказаться отъ самодержавной власти, въ необходимости которой она была искренно убѣждена [1]). По существу Екатерина не могла сдѣлать ни одного замѣчанія. Перемѣнивши 6 членовъ на 8 и

[1]) Брикнеръ, 617—618.

назначивши статскими секретарями: Панина—внутренняго департамента; Воронцова—чужеестраннаго, Чернышева—военнаго, она 28 декабря подписала манифестъ,—и все же онъ не былъ обнародованъ, а Императорскій Совѣтъ не былъ учрежденъ. Екатерина сробѣла: мысль генерала фельдцехмейстера Вильбуа ее крайне смутила. Вотъ почему она не придала значенія мнѣніямъ лицъ, сочувствующихъ [1]) этому учрежденію. Она согласилась съ Вильбуа, что составитель проэкта... «подъ видомъ защиты монархіи, тонкимъ образомъ склоняется къ аристократическому правленію. Обязательный и государственнымъ закономъ установленный, Императорскій Совѣтъ и вліятельные его члены могутъ съ теченіемъ времени возвыситься до значенія соправителей... Императорскій Совѣтъ слишкомъ приблизитъ подданнаго къ Государю и у подданнаго явится желаніе подѣлить власть съ государемъ [2]). Екатерина придала значеніе также и мнѣнію Бестужева, представившаго всю опасность учрежденія Императорскаго Совѣта, «съ которымъ она должна будетъ раздѣлить власть, пріобрѣтенную съ такимъ трудомъ» [3]) Были мнѣнія, сочувствовавшія проэкту Панина, таково мнѣніе неизвѣстнаго въ докладѣ Екатеринѣ объ учрежденіи Совѣта (1763 г.) [4]), признававшаго въ своемъ докладѣ «пользу и нужду въ учрежденіи Совѣта, который бы служилъ къ облегченію трудовъ Вашего Величества... для исправленія приведенныхъ въ безпорядокъ законовъ и истребленія всѣхъ понынѣ

---

[1]) См. Щегловъ Государств. Совѣтъ, гдѣ приводятся эти мнѣнія 659.

[2]) Соловьевъ Ист. Рос. т. 25 кн. V. 1391—1393 стр. тоже у Брикнера т. 4. 618—619 стр. А. Лаппо-Данилевскій. СИ. 1898 г. Очеркъ внутрен. политики Императрицы Екатерины II 52 стр. Blun-Lin russisher Staatsmann (Сиверсъ) I, 144 и слѣд. Щегловъ. Государственный Совѣтъ 662 стр.

[3]) Щегловъ 663 стр. т. I Castera: Vie de Catherine II. Paris, 1897 t. I. 197 стр.

[4] Архивъ князя Воронцова кн. 26, 1882. 1—4.

въ правительствѣ усмотрѣнныхъ недостатковъ». Здѣсь для насъ очень важно замѣчаніе этого неизвѣстнаго, а именно, «что президенты первыхъ трехъ коллегій по сію пору имѣли честь сами безпосредственно, Ея Императорскому Беличеству по дѣламъ докладывать» и «кои потому и въ Совѣтѣ должны пользоваться ихъ преимуществомъ, (статскихъ секретарей) независимо отъ старшихъ секретарей» (3 ст.). Здѣсь ясно видно, насколько коллегіальное начало въ первыхъ трехъ коллегіяхъ упало и уступило личному, когда президенты ихъ сносились съ самой Государыней. Но конечно мнѣнія, которыя были въ пользу Екатеринѣ, взяли верхъ и, составленный на основаніи проэкта Панина, манифестъ былъ надорванъ, а образованіе и учрежденіе Совѣта было отложено въ сторону. Изъ всего проэкта Панина было примѣнено на практикѣ только раздѣленіе Сената на департаменты съ подробнымъ обозначеніемъ компетентности каждаго изъ нихъ. Такъ кончилась исторія съ проэктомъ Панина. Если бы онъ былъ приведенъ въ исполненіе, то власть центральная исполнительная—административная съ этого времени пошла бы по иному началу, но его постигла та же участь, какъ и всѣ другіе проэкты, ведущіе къ ограниченію самодержавной власти. Изъ него взято то, что не было въ противорѣчіи съ самодержавіемъ, что, напротивъ, даже вело къ утвержденію самодержавной монархической власти. Въ своихъ желаніяхъ Панинъ предупредилъ послѣдующихъ русскихъ организаторовъ. Во всякомъ случаѣ подобная организація министерской власти была новостью по тому времени. Предоставленіемъ министрамъ контрасигнированій выходящихъ изъ подъ руки Высочайшей власти постановленій и распоряженій если и не могла бы ввестись полная законность въ управленіе, такъ какъ министры были поставлены въ своихъ назначеніяхъ въ зависимость отъ

Государыни и, слѣдовательно, они не могли бы стѣснять ея воли. тѣмъ не менѣе подобное контрасигнованіе имѣло бы громадное значеніе въ смыслѣ увеличенія санкціи распоряженій, издаваемыхъ высшей властью. Значеніе такой организаціи министерской власти должно было бы играть громадную роль, такъ какъ въ сознаніи уже встала необходимость организаціи личнаго управленія для такого обширнаго государства и, что особенно замѣчательно, сознаніе личной самостоятельной отвѣтственности правительственной власти, что достигалось въ проэктѣ Панина контрасигнованіемъ министрами распоряженій. Коллегіальное начало разлагалось теперь окончательно. Петръ Великій, какъ извѣстно, видѣлъ въ коллегіальной формѣ правленія главное средство къ обезпеченію законности, но такъ какъ подобное начало исчезало, не могло устоять противъ развивавшагося въ управленіи личнаго начала, то являлась потребность въ обезпеченіи законности другимъ путемъ. Оно вмѣстѣ съ быстротой могло быть, по мнѣнію лучшихъ умовъ того времени, обезпечено только въ учрежденіи, въ которомъ, въ присутствіи высшей власти, «статскій секретарь по своему департаменту предлагаетъ дѣла, принадлежащія къ докладу и Высочайшему Императорскому рѣшенію, а совѣтники, какъ говорится въ проэктѣ Панина, своими мнѣніями и разсужденіями оныя оговариваютъ и мы нашимъ самодержавнымъ повелѣніемъ опредѣляемъ послѣднюю резолюцію», очевидно контрасигнованную министромъ по соотвѣтственному дѣлу департамента. Кто же въ данномъ случаѣ являлся бы отвѣтственнымъ и предъ кѣмъ? Это какъ будто упущено Панинымъ. Самодержавная власть Императорская неотвѣтственна, а предъ кѣмъ же могъ быть отвѣтственъ министръ, контрасигновавшій распоряженіе, выходящее изъ Императорскаго Совѣта? Смыслъ контрасигнованія королевскихъ повелѣній поня-

тенъ въ парламентскомъ образѣ правленія, гдѣ министръ является отвѣтственнымъ предъ парламентомъ, гдѣ онъ является представителемъ большинства парламента. Будучи, очевидно, знакомъ съ формой контрасигнованія, Панинъ не уловилъ однако его сущность, основу. Въ данномъ случаѣ Панинъ имѣлъ въ виду учрежденіемъ Совѣта и подобной организаціей министерской власти ввести въ управленіе сдерживающій въ отношеніи къ Императорской власти элементъ, безсуловно ограничивающій, поставившій ее въ зависимость отъ рѣшеній Совѣта и отъ опредѣленнаго круга лицъ. Можно предполагать только, что министры могли быть отвѣтственны предъ тѣмъ верховнымъ мѣстомъ «лежисляціи или законоданія, изъ котораго, яко отъ единаго Государя и изъ единаго мѣста, истекать будетъ собственное монаршее изволеніе, оживотворяющее и которое оградитъ самодержавную власть отъ скрытыхъ иногда похитителей оныя». Однако осуществить великую мысль законности въ управленіи Екатерина думала приведеніемъ въ исполненіе нѣкоторыхъ ихъ идей Монтескье о раздѣленіи властей и своеобразнымъ приложеніемъ ихъ къ государственной жизни.

Предоставляя себѣ исключительно законодательную власть, Сенату, какъ высшему контрольному мѣсту и суду, Екатерина поручала защитительную власть. Такимъ образомъ Сенатъ при Екатеринѣ лишаетси своихъ законодательныхъ правъ, такъ же какъ и правительственное значеніе его сводится къ нулю, благодаря раздѣленію его на 6 департаментовъ [1]). Екатерина наноситъ рѣшительный ударъ значенію его, какъ «единаго правительства», не смотря на то, что въ средѣ самого Сената создаетъ своего рода дѣленіе правительственныхъ функцій.

---

[1]) Пол. Соб. Зак. № 11989.

Въ 1-мъ департаментѣ государственныя, внутреннія и политическія дѣла... по коллегіи экономіи, иностранныя дѣла. финансовыя, торговыя и пр. Во 2-мъ—апелляціонныя дѣла, по юстицъ и вотчинной коллегіи, по генеральному межеванію, по судному приказу и по розыскнымъ экспедиціямъ, сыщиковы дѣла и всякія слѣдственныя. Въ 3-мъ—по Малороссіи, Лифляндской, Эстляндской и Выборгской губ., по Нарвѣ и пр., дѣла ученыхъ учрежденій, сообщеній водяныхъ и сухопутныхъ, придворнаго вѣдомства и главной прочей полиціи. Въ 4-мъ—дѣла военнаго вѣдомства. Въ Москвѣ 5-й департаментъ завѣдуетъ всякими государственными текущими дѣлами, а 6-й соотвѣтствуетъ 2-му. Такимъ образомъ, Сенатъ въ области управленія, какъ казалось многимъ современникамъ, сохранилъ въ лицѣ перваго департамента важнѣйшія отрасли управленія, каковы важнѣйшія внутреннія и политическія дѣла и завѣдываніе финансами въ широкомъ смыслѣ этого слова за собой. Въ дѣйствительности было не такъ. При первомъ департаментѣ положено состоять генералъ-прокурору, и онъ, а вовсе не Сенатъ, становится первымъ по значенію правительственнымъ лицомъ Имперіи. Екатерина такъ усилила его власть, что къ концу своего царствованія собиралась даже подраздѣлить кругъ его вѣдомства между нѣсколькими должностными лицами. Со времени Екатерины II генералъ-прокуроръ представляетъ уже не одинъ изъ элементовъ учрежденія, а постепенно выдѣляющійся элементъ личнаго управленія, основанный уже не на старомъ приказномъ, а на министерскомъ началѣ. Генералъ-прокуроръ, возвышаясь, соединилъ въ своемъ лицѣ должность министра финансовъ, внутреннихъ дѣлъ и юстиціи. Онъ становится довѣреннымъ лицомъ Государыни, которая больше любила имѣть дѣло съ нимъ непосредственно, чѣмъ съ Сенатомъ. Ему поручаются всѣ важнѣйшіе законодательные и др. важные

административные вопросы того времени, чрезъ него она объявляетъ Сенату указы [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ цѣлый рядъ административныхъ задачъ—коммерція, винное, соляное дѣло и пр. поручается особымъ комиссіямъ въ единственномъ вѣдѣніи Государыни. Даже прежнія коллегіи все болѣе и болѣе выходятъ изъ подъ власти Сената, не говоря уже о томъ, что по дѣламъ, которыми завѣдывали третій и четвертый департаменты, существовали особые спеціальные органы, лишавшіе эти департаменты всякаго самостоятельнаго и сколько-нибудь важнаго значенія. Такъ, для военнаго дѣла существовали военная и адмиралтейская коллегіи, пріобрѣтшія уже давно независимое отъ Сената значеніе, а въ царствованіе Екатерины, однимъ изъ главнѣйшихъ мотивовъ внутренней политики которой было ослабленіе правительственнаго значенія Сената, онѣ пріобрѣли еще большую самостоятельность и совершенно вышли изъ подчиненія ему. Теперь онѣ получаютъ именные указы отъ самой Императрицы. Дальнѣйшее ограниченіе его административной компетенціи совершается посредствомъ порученія разныхъ задачъ управленія отдѣльнымъ лицамъ на правахъ министровъ. Камеръ-коллегія поручается довѣренному лицу, князю Куракину, которому, наравнѣ съ президентами государственныхъ коллегій, повѣлено присутствовать въ Сенатѣ и «обо всемъ, что онъ къ поправленію сего нужнаго мѣста заблагоразсудитъ, представлять Намъ, на собственное наше разсмотрѣніе и конфирмацію». Почтовое вѣдомство—генералъ-почтъ—директору. Полиція была предоставлена генералъ-полицеймейстеру, а народное просвѣщеніе—Бецкому. Также бергъ-коллегія по дѣламъ о заводахъ получила право непосред-

---

[1]) Градовскій 230 стр. и Алексѣевъ 374 стр. Мин. Финансовъ юбилейное изданіе 1902 г. 14 стр.

ственнаго сношенія съ Императрицей [1]). Такъ, придавая большое значеніе личному началу, Екатерина стѣснила полномочія Сената, она обходитъ его участіе во всѣхъ нововведеніяхъ. Теперь сила оказалась на сторонѣ личнаго административнаго начала, которое должно было усилить дѣятельность Государя, становящагося вершиной особаго, министерскаго управленія. Понятно, что съ перевѣсомъ такого начала должны были измѣниться и отношенія центральныхъ административно-исполнительныхъ органовъ къ Сенату. Вновь возникающіе органы управленія, каковы коллегія экономіи и канцелярія опекунства иностранныхъ колонистовъ, уже не подчиняются Сенату. Канцелярія опекунства иностранныхъ колонистовъ носила названіе коллегіи, фактически же управлялась единоличною властью одного изъ Орловыхъ. Что же касается до старыхъ коллегій, то хотя онѣ и сохраняютъ старое устройство, но, вслѣдствіе того, что ихъ вѣдомства поручаются довѣреннымъ лицамъ, онѣ, выйдя изъ подчиненія Сената, фактически подчиняются этимъ довѣреннымъ лицамъ, а въ коллегіяхъ воинской и адмиралтейской вся власть сосредоточилась въ рукахъ президентовъ. Эти лица были настоящими министрами, хотя и не носили этого званія [2]).

Значеніе коллегій въ центрѣ оказывалось теперь, излишнимъ и безполезнымъ, когда перевѣсъ перешелъ на сторону личнаго бюрократическаго начала. Послѣдовательно упраздняя ихъ въ центрѣ, Екатерина переноситъ (1775 г.) ихъ, за исключеніемъ военной, адмиралтейской и

---

[1]) Щегловъ. Государ. Совѣтъ в. I. 131 стр. Лаппо-Данилевскій ibidem 57 стр. Мин. Фин. Юбил. Сбор. 1902 г. 10 стр. Алексѣевъ Госуд. Право 372—374 стр. Пол. Соб. Зак. XVII, № 12459. XIX № 13614. XVII, №№ 12488 и 12540, XXIII № 17227. XVI, № 11839 Градовскій.

[2]) Градовскій. Высшая Админ. т. I. 231 и сл. То же и у Алексѣева Государств. Право 374—375. Министер. Внут. Дѣлъ Юбил. Изд. 10 стр. Берендтсъ. Администр. Право 146 стр.

иностранной, въ каждую губернію подъ названіемъ палатъ, желая на мѣстахъ осуществить раздѣленіе правительственныхъ дѣлъ. Перенесеніемъ коллегій на мѣста это легче было сдѣлать, когда уже форма была дана готовой и должна была также пріобрѣсти новое содержаніе [1]).

Проведеніе личнаго начала въ центрѣ требовало проведенія такого начала и въ областномъ управленіи. Естественно, что Екатерина стремилась поднять значеніе губернатора въ области—какъ представителя личнаго начала, а для того она постепенно освобождаетъ его отъ излишняго подчиненія коллегіальнымъ органамъ управленія (Сенату и коллегіямъ). Они подчиняются на первыхъ порахъ Сенату и Императрицѣ вмѣстѣ, представляя отчеты о своемъ управленіи и тому, и другой. Въ управленіи мѣстными дѣлами она награждаетъ губернаторовъ обширною административной властью, отдавъ въ ихъ руки строгое и точное наблюденіе за исполненіемъ законовъ со стороны подчиненныхъ имъ мѣстъ и лицъ. Надзоръ за общимъ направленіемъ администраціи—вотъ какова была задача губернаторской власти. Будучи представителями новаго начала личнаго управленія, губернаторъ скоро постепенно объединяетъ все мѣстное управленіе и здѣсь былъ нанесенъ такимъ образомъ коллегіальному управленію новый и послѣдній сильный ударъ. Это начало должно было здѣсь стушеваться предъ властью губернаторовъ, явившихся прямыми посредниками между отдѣльными частями Имперіи и носителями Верховной Власти. Словомъ, стремленія Екатерины сводились къ тому, чтобъ ввести личное управленіе и царствованіе ея было верхомъ раввитіи административной централизаціи въ Россіи 18 в. Непростительной ошибкой является мнѣніе автора

---

[1]) См. подробности этого у Градовскаго т. I 248 стр. и слѣд.

юбилейнаго изданія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, утверждающаго, что въ учрежденіяхъ Екатерины выдвигался новый элементъ невыдвигавшійся при Петрѣ Великомъ—это ясно выраженное стремленіе къ децентрализаціи [1]). Какимъ образомъ могла произойти децентрализація, когда при такой власти губернаторовъ коллегіальному началу былъ нанесенъ въ мѣстномъ управленіи ударъ, а въ центрѣ оно постепенно замѣнялось личными должностями? Что же касается до мнѣнія автора этого изданія, что коллегіи стали на мѣстѣ рѣшать дѣла, которыя прежде вершились въ столицѣ, то это мнѣніе ошибочно также: децентрализація, хотя и предполагаетъ перемѣщеніе различныхъ функцій управленія изъ рукъ центральныхъ органовъ власти въ руки мѣстныхъ ея представителей, но она предполагаетъ также усиленіе власти мѣстныхъ органовъ, большую свободу дѣйствій. Произошло ли это въ мѣстныхъ органахъ въ Россіи? Децентрализація предполагаетъ рѣшеніе въ центрѣ дѣлъ, имѣющихъ только общее государственное значеніе, а не мѣстное. Теперь же произошла напротивъ правильная централизація: на мѣстахъ рѣшались губернаторами мѣстныя дѣла, въ центрѣ—довѣренными лицами дѣла, имѣющія общегосударственное значеніе. Что это такъ, подтверждаетъ самъ авторъ, когда говоритъ, что «даже тѣ установленія, которыя сплошь состояли изъ выборныхъ членовъ, какъ Земскій Судъ, были не болѣе, какъ звеньями въ системѣ правительственныхъ учрежденій и являлись простыми исполнителями приказаній высшихъ органовъ». Такъ что, несмотря на примѣсь сословнаго элемента въ управленіи, государственная власть и ея органы въ администраціи фактически остались всесильными. Она сохраняетъ характеръ, присущій просвѣщенному абсолютизму. По нашему, болѣе

---

[1]) Юбил. Изд. Мин. Внутр. Дѣлъ 1802—1902 г. 8 стр.

справедливо то мнѣніе, что фактически царствованіе Екатерины, наравнѣ съ царствованіемъ Петра Великаго и Николая I, было верхомъ централизаціи, было личнымъ управленіемъ въ полномъ смыслѣ [1]). Можно добавить, что верхомъ централизаціи въ управленіи царствованіе Екатерины можно назвать потому, что до Екатерины никто правильно не могъ опредѣлить и разграничить интересы мѣстные отъ общегосударственныхъ, никто не обратилъ такого большого вниманія на губерніи, какъ Екатерина, которая удѣлила большое вниманіе реформѣ мѣстнаго управленія, чѣмъ центральнаго. Екатерина II-я правильно провела систему административной централизаціи въ управленіи, тогда какъ до нея старались только о проведеніи политической централизаціи, о томъ, чтобы стянуть области къ центру, чтобъ онѣ имѣли по возможности непосредственное даже тяготѣніе къ нему. Когда Россія была вполнѣ объединена политически, то начали проводить административную централизацію въ управленіе, которая и достигла при Екатеринѣ верха. Теперь для послѣдующихъ преобразованій данъ былъ путь, по которому они легче могли бы производиться.

ГЛАВА V-я.

Императоръ Павелъ Петровичъ.

Вступленіе на престолъ преемника Екатерины Павла I сопровождалось крупными переворотами во всѣхъ частяхъ государственнаго управленія. Нелюбимый матерью, устранявшей его отъ управленія государственными дѣлами, Павелъ I вступилъ на престолъ съ предубѣжденіемъ противъ всѣхъ Екатерининскихъ порядковъ, съ желаніемъ

---

[1]) Берендтсъ. 146 стр.

подорвать или уничтожить учрежденія своей матери. Павелъ Петровичъ съ поразительной поспѣшностью принялся за отмѣну учрежденій своей матери. Немедленно всѣ пружины государственнаго строя были вывернуты, столкнуты со всѣхъ мѣстъ и Россія вскорѣ приведена въ хаотическое состояніе [1]). Гатчинскія привычки были принесены теперь въ управленіе имперіей. Личный произволъ, воспитавшійся въ Гатчинѣ и привыкшій тамъ къ безусловному подчиненію, перенесенъ былъ на арену цѣлой Имперіи, гдѣ онъ долженъ былъ оказаться неумѣстнымъ, такъ какъ гатчинскіе порядки невозможно было распространить на сложныя государственныя дѣла, гдѣ не годится господство фрунтовой субординаціи [2]). Рѣшившись мѣрами безпощадной строгости искоренить давнишніе недостатки русской администраціи, ввести законность въ управленіе взамѣнъ господствовавшихъ злоупотребленій,— Павелъ ввелъ только безпорядки и произволъ въ управленіе. Отмѣняя учрежденія Екатерины, Павелъ одного не могъ уничтожить въ нихъ—это личнаго начала, которое глубоко пустило корни во всей системѣ управленія. Желая ослабить значеніе реформъ Екатерины II, онъ содѣйствовалъ дальнѣйшему развитію тѣхъ началъ, которыя подготовили министерское управленіе и расчистили почву для преобразованія Александра I въ области центральныхъ учрежденій [3]). Возстановляя коллегіи, онъ окончательно погубилъ коллегіальное начало. Личное начало, благодаря личной дѣятельности Павла, должно было взять верхъ. Двѣ дошедшія до насъ собственноруч-

---

[1]) Шильдеръ. Императоръ Павелъ I. 205 стр. Щегловъ. Государственный Совѣтъ 687—688 стр. Берендтсъ 160 стр. Пыпинъ. Общ. движ. въ Россіи. 51 стр. Записки д. т. с. Ив. Ив. Дмитріева. Москва, 1866 г. ч. 2. стр. 147—148: „Взглядъ на мою жизнь".

[2]) Пыпинъ 50 - 53 стр.

[3]) Алексѣевъ 375 стр. Градовскій Высш. Админ. т. I.

ныя записки Павла Петровича объ управленіи даютъ понятіе о планѣ государственныхъ реформъ, которыя онъ предполагалъ осуществить въ свое царствованіе. Все центральное управленіе, какъ видно изъ нихъ, Павелъ думалъ поручить семи главнымъ департаментамъ подъ начальствомъ министровъ. Въ началѣ записки Павла читаемъ: «Государство имѣетъ семь главныхъ департаментовъ, кромѣ Сената, яко главнаго трибунала, которые составляютъ правленіе онаго: 1) юстиціи, 2) финансовой, 3) военной, 4) иностранной, 5) морской, 6) коммерцъ, 7) казна. Каждый изъ оныхъ имѣетъ своего министра. Министръ юстиціи, (онъ же и генералъ-прокуроръ) имѣетъ подъ собой юстицъ и вотчинную коллегію. Финансовый министръ имѣетъ камеръ, бергъ, экономію для государственныхъ вообще владѣній и соляную коллегію. Коммерцъ министръ имѣетъ коммерцъ, мануфактуръ коллегіи и таможню. Прочіе остаются каждый при своемъ департаментѣ» [1]). Дальнѣйшая часть проэкта, опредѣляющая отношеніе министровъ къ департаментамъ и къ Верховной власти, близко подходитъ къ Манифесту 1802 г., но не совершенно одинаково съ нимъ опредѣляетъ характеръ министерской власти, какъ то склоненъ думать авторъ юбилейнаго изданія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Изъ записки Императора Павла I «объ устройствѣ разныхъ частей государственнаго управленія» [2]) мы видимъ, что особое значеніе въ администраціи должна была пріобрѣсть канцелярія Государя, составленная по числу департаментовъ изъ семи отдѣленій, изъ которыхъ въ каждомъ сосредоточивались дѣла

---

[1]) Мин. Вн. Дѣлъ юбил. Изд. 10 стр.

[2]) См. сборникъ Истор. Импер. Русскаго Общества т. 90, С.П. 1894 г. а также „предначертанія Павла I-го о разныхъ государств. должностяхъ". Дѣло Комитета 6 дек. 1826 г. № 6 у Щеглова н. с. т. I 688 стр.

одного департамента. Доклады министровъ поступали въ эту канцелярію и отсюда уже выходили къ Императору, который объявлялъ свои рѣшенія той же канцеляріи. Государственный Совѣтъ долженъ былъ состоять изъ министровъ и вице-канцлеровъ тѣхъ департаментовъ, въ которыхъ полагались эти сановники и служить спеціально для облегченія сношеній между министрами. Изъ этой записки видно, что министры, хотя имѣютъ «безпосредственное сношеніе съ Государемъ», однако не такъ близко стояли къ императорской власти, какъ по манифесту 1802 года. Характеръ отношеній и не могъ быть таковымъ, если принять во вниманіе весь характеръ реформы Павла I. Павелъ I-й, излагая проэктъ, имѣлъ въ виду устроить такъ, чтобы вести управленіе главнымъ образомъ самому. Для каковой цѣли министръ не прежде могъ привести во исполненіе дѣла, долженствующія быть представленными на разсмотрѣніе въ Совѣтъ, «какъ доложивъ объ ономъ Государю и имѣвъ на таковой поступокъ Его повелѣніе», причемъ все внутренное управленіе подраздѣляется между отдѣльными лицами, которыя называются теперь прямо министрами. Занимаясь ломкой всѣхъ учрежденій Екатерины, Павелъ думалъ возстановить коллегіи, но онъ окончательно погубилъ коллегіальное начало, подчинивъ коллегіи главнымъ директорамъ съ обширной властью, которые, не участвуя въ засѣданіяхъ, лично обо всемъ докладывали по дѣламъ коллегіи Императору и объявляли ей Высочайшія повелѣнія [1]). «Смѣло можно сказать, говоритъ Градовскій (т. I. 242 стр.), что возстановлены были не самыя коллегіи, а ихъ президенты». Эта должность, въ сущности

---

[1]) Пол. Соб. Зак. №№ 17940, 17941, 17814, 17831, 17946, 18129, 18215, 18214, 18322, 17567, 17797, 17815.

[2]) 275 стр. ibidem.

говоря, была взята изъ губернской коллегіи [2]). Кромѣ того была учреждена должность Государственнаго Казначея, этого перваго министра финансовъ, должность, проэктированная еще при Екатеринѣ II. Къ нему перешла отъ генералъ-прокурора вся финансовая часть [1]).

Сила вещей была уже такова, что вела къ полному торжеству личнаго начала въ управленіи. Министерская почва была уже готова и краткое, но энергическое царствованіе Павла I продолжало дѣло Екатерины, не смотря на желаніе произвести ломку во всей системѣ управленія, созданной Екатериной. Стремясь возстановить коллегіальныя отжившія начала, Павелъ, въ сущности говоря, доканчивалъ торжество министерскаго начала. Онъ довелъ мысль Екатерины въ проведеніи этого начала до послѣднихъ предѣловъ. Общее очертаніе будущихъ министерствъ было готово. Въ лицѣ генералъ-прокурора (перваго министра)—этого остатка отъ прежнихъ временъ—и государственнаго казначея являются два министра съ обозначившейся компетенціей власти. Имѣя полную власть въ своей части и въ подчиненныхъ имъ учрежденіяхъ, они были отвѣтственны только предъ однимъ императоромъ, какъ агенты его власти. Точно также во власть президентовъ коллегій поступили въ безотчетное распоряженіе, кромѣ какъ только предъ государемъ, все извѣстное вѣдомство, извѣстная отрасль управленія. Президентъ, завѣдуя цѣлой отраслью, сталъ теперь въ центрѣ, во главѣ всѣхъ учрежденій его отрасли, находящихся на мѣстахъ въ губерніяхъ. Бюрократическое начало, на которомъ происходитъ организація центральнаго управленія, выясняется все болѣе и болѣе. На этомъ началѣ и были построены наши первыя министерства: департаментъ или экспедиція

---

[2]) Алексѣевъ 376 стр. Мин. Вн. Дѣлъ Юб. изд. 10 стр. Градовскій 271 и слѣд. т. I Высш. Админ. и генералъ прокуроръ.

водяныхъ коммуникацій (порученная Сиверсу) и департаментъ удѣловъ. Послѣдній по своему строю вполнѣ соотвѣтствовалъ современнымъ министерствамъ и его начальникъ прямо именовался министромъ. Четыре товарища министра составляли присутствіе департамента и въ немъ рѣшали дѣла коллегіально, по большинству голосовъ; но въ отношеніи къ министру они составляли родъ канцеляріи, представлявшей на его разрѣшеніе всѣ свои недоумѣнія, а на утвержденіе—дѣла, имѣющія важное значеніе [1]). Чрезъ три года учреждено другое министерство коммерціи, въ которомъ предполагалось соединить коллегіальный порядокъ съ бюрократическимъ [2]) и дать коллегіальному началу направленіе, совершенно несоотвѣтствующее ему, а именно—коллегіи предоставить направленіе и руководство администраціи [3]). Какія запутанныя отношенія существовали между этими началами видно изъ записокъ Державина. Гагаринъ какъ видно изъ его записокъ, управляя коммерціей, непосредственно опредѣляетъ и отрѣшаетъ чиновниковъ, смотритъ за таможнями, дѣлаетъ предписанія консуламъ, составляетъ торговые трактаты и тарифъ и предлагаетъ, по конфирмаціи, коллегіи, которая всѣ его распоряженія исполняетъ, а буде, что усмотритъ противное законамъ и пользѣ государственной, доноситъ о томъ Сенату». Компетенція же президента коллегіи коммерціи, каковымъ былъ Державинъ, свелась къ кулю. По его выраженію, «онъ остался какъ рогожное чучело, которое будутъ набивать бумагами, а головы, руки, ноги дѣйствующіе коммерціей—князь Гагаринъ [4]). Изъ инструк-

---

[1]) Пол. Соб. Закон. № 17906. Дмитріевъ Ѳ. Русскій архивъ 1868 г. 1579 стр.

[2]) Градовскій, т. 1, 276 стр. Алексѣевъ 376. Минист. Внутр. Дѣлъ Юбил. Сборн. 10 стр.

[3]) Ѳ. Дмитріевъ, 1579—1580 стр.

[4]) Записки Державина 410 стр и слѣд.

ціи, составленной тогда же для новаго министра, видно стремленіе сохранить самостоятельность коллегіи. Министру не дано права измѣнять ея опредѣленій, но, когда онъ находилъ ихъ несообразными государственнымъ постановленіямъ или обстоятельствамъ, то могъ представить на обсужденіе членовъ свои замѣчанія; если они не были приняты, то дѣло докладывалось Императору. Однако коллегія была подчинена министру: она подавала ему меморіи о дѣлахъ, не имѣла сама докладовъ, получала чрезъ него Высочайшія повелѣнія и не сносилась съ другими мѣстами не иначе, какъ чрезъ его осредство. Словомъ, и быстрота исполненія, и свобода разсужденій были стѣснены разомъ [1]).

Личное бюрократическое начало въ организаціи министерской власти пріобрѣтало все большее и большее значеніе. Но въ этой организаціи не было никакой ясности и отчетливости. Удержано было еще коллегіальное начало, но внутреннее устройство коллегіи напоминало позднѣйшіе Совѣты министерства. Изъ записокъ Державина видно, какъ были спутаны, напримѣръ, компетенція финанцъ-министра (въ которые былъ пожалованъ Державинъ изъ президентовъ коммерцъ-коллегіи) и Государственнаго Казначея. Получившему новую весьма обширнѣйшую и важнѣшую сравнительно съ первой часть, Державину весьма страннымъ казалось и то, что графъ Васильевъ оставался въ прежней должности Государственнаго Казначея и онъ не понималъ какъ ему быть Финанцъ-Министромъ при ономъ, и которое званіе предъ которымъ преимущественнѣе, и кто изъ нихъ начальствовать долженъ былъ, а какъ Васильевъ его по чину и по службѣ считался старѣе, то и не могъ онъ быть подъ командой у младшаго. Какъ извѣстно потомъ изъ

---

[1]) Ѳ. Дмитріевъ. Русскій Архивъ 1860 г. т. 6. Сперанскій 1580 г.

дальнѣйшаго изложенія записокъ, Павелъ I не нашелъ нужнымъ имѣть рядомъ стоящихъ лицъ, сходныхъ по своей компетенціи. Державинъ былъ оставленъ въ своей должности съ наименованіемъ Государственнаго Казначея, а Васильевъ былъ уволенъ совсѣмъ [1]). Созданное въ такомъ видѣ управленіе страдало, какъ видно уже, отсутствіемъ единства и правильнаго контроля надъ нимъ. Какъ и во всѣхъ частяхъ управленія, во вновь организованныхъ министерствахъ была запутанность и столкновенія кончались довольно странно. Отвѣтственности органовъ центральнаго управленія никакой не было и быть не могло во первыхъ потому, что надъ министрами и главными директорами не только не было никакого надзора, но даже такого учрежденія, которое соглашало бы ихъ планы и наблюдало бы за единствомъ направленія. Отъ Сената они вовсе не зависѣли, а Государственный Совѣтъ едва существовалъ по имени, а потому дѣла, имѣющія особую важность, стекались къ одному центру, къ Императору. Графъ Кочубей такъ изображаетъ тогдашній строй управленія: «Трудно съ точностью опредѣлить составъ управленія, до утвержденія Министерства бывшій. Онъ представляется въ двухъ различныхъ видахъ, судя потому, съ которой точки зрѣнія на него взираютъ. Судя по первоначальнымъ установленіямъ, управленіе сіе должно было состоять въ томъ, чтобы всѣ дѣла изъ разныхъ коллегій стекались въ Сенатъ и, бывъ уважены его разсужденіемъ, вносимы были черезъ Генералъ-Прокурора къ Государю. Но судя по практическому дѣлъ теченію, сей образъ производства, многократно измѣняясь, наконецъ совершенно отошелъ отъ своего первоначальнаго правила. Въ практическомъ производствѣ дѣлъ

---

[1]) Записки Державина 415 стр. и слѣд. Ѳ. Дмитріевъ Русскій Архивъ 1580—1581 стр.

каждая часть имѣла способы болѣе или менѣе удобные, по мѣрѣ случайной довѣренности ея начальниковъ, вносить дѣла свои непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Такъ, дѣла военныхъ коллегій имѣли сношенія чрезъ своихъ вице-президентовъ; коммерческія—чрезъ Министра Коммерціи; Казначейскія—чрезъ Государственнаго Казначея; удѣльныя—чрезъ Министра Удѣловъ, почтовыя чрезъ Главнаго Директора прямо къ Государю, не останавливаясь въ Сенатѣ, который по отношенію къ симъ дѣламъ былъ сборнымъ мѣстомъ Высочайшихъ рѣшеній и распорядителемъ нѣкоторыхъ только дѣлъ текущихъ и маловажныхъ. Прочія части, кои или не имѣли своего Главнаго Директора, или коихъ Директоръ не имѣлъ доступа къ Государю, входили по большей части прямо къ Генералъ-Прокурору и отъ него подносимы были непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе. Наконецъ дѣла, кои изъ всѣхъ сихъ частей случайно и болѣе по усмотрѣнію ихъ начальниковъ, нежели по какому-либо постоянному правилу, въ Сенатъ входили, были столько зависимы отъ вліянія Генералъ-Прокурора, что разсмотрѣніе ихъ въ Сенатѣ было, такъ какъ и большая часть дѣлъ въ Сенатѣ производимыхъ, только простой обрядъ; рѣшеніе же всегда зависѣло отъ согласія начальника съ Генералъ-Прокуроромъ и часто отъ единаго мнѣнія сего послѣдняго. Такимъ образомъ, дѣла въ существѣ своемъ и до установленія министерствъ шли по большей части чрезъ главныхъ начальниковъ и особенно главнѣйшія—чрезъ Генералъ-Прокурора, который посредствомъ сего, собственно собой или подъ прикрытіемъ Сената, имѣлъ на всѣ части вліяніе. Изъ сего краткаго начертанія само собой открывается, сколь составъ сей въ практическомъ его производствѣ былъ недостаточенъ, произволенъ и подверженъ смѣшенію». Въ [1]) дѣйствіяхъ его вездѣ

[1]) Мин. Внут. Дѣлъ Юб. Изд. 11 стр.

неограниченно господствовали непослѣдовательность и страстные порывы, сопровождаемые необъяснимыми распоряженіями. Произволъ водворился окончательно и надъ людьми, и въ дѣловыхъ рѣшеніяхъ. Всѣ агенты центральнаго управленія, начиная съ Генералъ-Прокурора, обяваны были къ полному молчанію и должны были слѣпо исполнять всѣ получаемыя повелѣнія и никогда не возражать. «Въ Россіи, по замѣчанію одного иностраннаго дипломата, посѣтившаго Петербургъ въ 1880 г., отсутствуетъ теперь система въ управленіи. Воля Государя олицетворяетъ всю ея политику, а надъ этой волей господствуютъ столь неудержимыя страсти, что оказывается невозможнымъ основывать на нихъ какіе-либо расчеты»... [1]). Съ каждымъ днемъ современникамъ его правленія становилось все тяжелѣе жить, когда въ управленіи отсутствовала какая либо закономѣрность, обезпечивающая неприкосновенность личности, когда во главѣ управленія стоялъ Императоръ, прихоть котораго не сдерживалась никакой внутренней силой, Императоръ, дѣйствовавшій подъ вліяніемъ увлеченія минуты или упрямства, когда, благодаря этому, государственныя учрежденія должны были обратиться въ послушныя орудія этой воли, неотвѣтственныя ни предъ кѣмъ, кромѣ больной воли Императора, быстро мѣняющей свои рѣшенія. «Измѣнчивость эта, какъ говоритъ біографъ Суворова [2]), была тѣмъ бѣдственнѣе, что каждое движеніе больной души Павла Петровича тотчасъ же переходило въ дѣло и рѣшеніе приводилось въ исполненіе съ такой бурной стремительностью, какъ будто отсутствіе подобнаго спѣха способно было нанести прямой ущербъ авторитету верховной власти». Въ исполненіи всѣ без-

---

[1]) Шильдеръ. Императоръ Павелъ I. 425—426 стр.

[2]) Петрушевскій: „Генералиссимусъ Князь Суворовъ т. 3. стр. 364—365. Шильдеръ ibidem 461 стр.

молствовали. Екатерининскіе вельможи были разогнаны по деревнямъ, а высшія государственныя должности, начиная съ генералъ-прокурора, почти всѣ заняты были людьми самыми ничтожными и необразованными—однимъ словомъ, цвѣтомъ гатчинскаго капральства [1]). Президенты и вицъ-канцлеры коллегій, неспособные слѣпо исполнять (въ родѣ Н. И. Панина) [2]) всѣ мимолетныя и часто противорѣчивыя требованія Императора Павла, какъ выражался самъ Государь, «инструментомъ» отрѣшались по одному капризу. Оставались на службѣ тѣ, которые соотвѣтствовали тогдашней служебной обстановкѣ. Однимъ словомъ, люди, мѣнявшіяся вокругъ него, были или простые сродники, или невольные исполнители приказаній (какъ напр. Архаровъ, Обольяниновъ, Аракчеевъ, Эртель). Тайная канцелярія была завалена дѣлами и подвергала допросамъ съ истязаніями. Генералъ-Прокуроръ Обольяниновъ сталъ инквизиторомъ и вскорѣ «уподобился великому визирю» [3]). Не говоря о томъ, что не была обезпечена политическая свобода, не была обезпечена и личная неприкосновенность каждаго. Всѣ мѣры вызывали только всеобщее уныніе и безпокойство. Повторялись—«зады Іоанна Грознаго», по выраженію графа Завадовскаго [4]).

Неограниченный произволъ поцираль всѣ права, всякую гражданскую самодѣятельность, прервалъ стремленіе, обнаруженное законодательствомъ Екатерины, ввести въ Россію правильную общественную организацію и начать твердое опредѣленіе правъ отдѣльныхъ сословій [5]).

---

[1]) Шильдеръ 467 стр.

[2]) Шильдеръ 468 стр.

[3]) Шильдеръ 482 стр. Пыпинъ 59 стр.

[4]) Ар. кн. Воронцова кн. 12 стр. 263—264. Письмо гр. Завадовскаго къ гр. А. Р. Воронцову изъ Москвы отъ 7 апр. 1801 г. и гр. С. Р. Воронцову изъ С.-Петербурга, отъ 13 мая 1801 г.

[5]) Шильдеръ 499 стр.

Если «Россія, по словамъ графа Воронцова въ письмѣ его къ Александру I, къ сожалѣнію никогда прямо устроена не была, хотя еще съ царствованія Петра Великаго о семъ помышляемо было, то въ царствованіе Павла всѣ отрасли государственнаго правленія приведены были въ неописанный безпорядокъ благодаря тому, что «онъ началъ господствовать всеобщимъ ужасомъ, не слѣдуя никакимъ уставамъ, кромѣ своей прихоти», какъ замѣчаетъ Карамзинъ въ Запискѣ о древней и Новой Россіи [1]).

Павелъ, какъ пишетъ Карамзинъ, вступилъ на престолъ, въ то благопріятное время, когда ужасы французской революціи излѣчили Европу отъ мечтаній гражданской вольности и равенства, но что сдѣлали якобинцы въ отношеніи къ республикѣ, то Павелъ сдѣлалъ въ отношеніи къ самодержавію: заставилъ ненавидѣть злоупотребленія онаго» [2]). Даже уже тогда характеръ правленія Павла наводилъ на размышленія о традиціонномъ характерѣ его власти. «Тогда стали, по мнѣнію Пыпина, сомнѣваться, чтобы эта власть, предоставленная самой себѣ, могла успѣшно достигать своей истинной цѣли—общественнаго блага и начинали думать, что для нея необходимы извѣстныя границы... необходимо конституціонное ограниченіе власти его [3])». Въ то время эта ненависть особенно должна была сказаться въ лучшихъ людяхъ Россіи, когда вся Европа пробуждена для лучшей жизни, когда отрѣшались отъ господства старыхъ началъ, когда въ самой Россіи также воспитывалось молодое поколѣніе, во главѣ съ будущимъ Императоромъ, съ новыми свѣтлыми яркими понятіями о задачахъ высшаго управленія и на-

---

[1]) Русск. Архивъ 1870 г., XII, 2268 стр.
[2]) 2267. Русскій Архивъ ibidem.
[3]) Пыпинъ 56—57 стр.

родной жизни. Дальше идти было некуда и такой безпорядокъ не могъ продолжаться. Онъ вызвалъ заговоры вельможъ, генераловъ, тѣлохранителей... Трагическая смерть Павла прервала его разрушительную работу.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ГЛАВА I-я.

Понятіе о министерской власти у Императора Александра I и ближайшихъ его сотрудниковъ въ реформѣ центральнаго управленія въ Россіи.

Для Россіи воцареніе Императора Александра I было зарей пробужденія. Оно было встрѣчено такъ, какъ нѣкогда Франція, утомленная царствованіемъ Людовика XV, встрѣтила царствованіе Людовика XVI. Можно съ увѣренностію сказать, что Россія за короткое четырехлѣтнее царствованіе Императора Павла пережила не меньше, чѣмъ Франція при Людовикѣ XV, не смотря на совершенно противоположныя качества этихъ монарховъ. Во Франціи всѣ бѣдствія страны происходили отъ полнаго бездѣйствія короля, отъ его невниманія къ дѣламъ государственнымъ. Запершись въ сералѣ и погрузясь въ развратъ, король предоставилъ все управленіе въ руки министровъ, которые, озабоченные только тѣмъ, чтобы не стѣснять его безпечность, управляли самовластно всѣмъ [1]) и привели страну въ такое состояніе, что революція вполнѣ уже была готова разразиться вскорѣ по смерти этого короля. Бѣдствія Россіи происходили отъ противоположныхъ качествъ ея монарха. Императоръ Павелъ I, напротивъ, былъ самодѣятельнымъ Императоромъ, онъ хотѣлъ все самъ знать и видѣть, хотѣлъ водворять добродѣтель и преслѣдовать порокъ, но всѣ его сильныя жела-

---

[1]) Лабулэ, 403 стр. 2 т.—Фр. адм. и зак.; Рокэнъ и с., стр. 328.

нія менѣе всего осуществились на практикѣ. По словамъ историка Пыпина, у Императора Павла было «особенное, нѣсколько фантастическое представленіе о достоинствѣ его власти: онъ понималъ ее, какъ нѣчто въ родѣ власти Гаруна-аль-Рашида... Не довольствуясь обычными аттрибутами русской власти, какъ она создалась вѣками, онъ хотѣлъ придать ей новое величіе магистерства средневѣкового ордена... Въ такой чрезвычайной роли онъ являлся въ самой семьѣ. Для подданныхъ онъ хотѣлъ быть недостижимымъ божествомъ, требовалъ самаго униженнаго поклоненія, которое становилось тягостно для самыхъ простыхъ людей. По идеѣ о своемъ всемогуществѣ, онъ требовалъ вообще моментальнаго исполненія своихъ приказовъ, и часто требовалъ совершенно невозможнаго. Милость его всегда была на волоскѣ; она каждую минуту могла превратиться въ необузданный гнѣвъ; удаленіе изъ службы, арестъ, ссылка—были вещи самыя обыкновенныя» [1]). Естественно. что результаты этихъ двухъ царствованій почти тождественны. Въ Россіи, какъ и во Франціи царствовалъ ничѣмъ необузданный произволъ. Тамъ сведено было къ нулю значеніе парламентовъ, у насъ—Сената, какъ единственнаго учрежденія, которое могло бы гарантировать хотя бы одинъ порядокъ или правильность въ теченіи дѣлъ управленія. Онъ палъ безмолвно, въ то время, какъ парламенты отстаивали свое существованіе и права въ безпрерывной борьбѣ и больше могли сдерживать беззаконныя проявленія центральной административной власти, чѣмъ нашъ Сенатъ.

Въ моментъ воцаренія Императора Александра I въ Россіи господствовалъ безпорядокъ и произволъ въ управленіи, признанный самимъ, вновь вступившимъ на пре-

---

[1]) А. Н. Пыпинъ: „Обществ. движеніе при Александрѣ I, С.-ПБ. 1902 г., 52.

столъ Императоромъ. Александръ I еще прежде скорбѣлъ душой за то, какъ укоренялся въ управленіи произволъ и деспотизмъ. Теперь онъ какъ-бы зачеркивалъ предшествующее царствованіе своего отца, обѣщая въ манифестѣ, что будетъ «править, Богомъ врученнымъ ему народомъ, по законамъ и по сердцу премудрой Бабки своей, Екатерины II-й» [1]). Первымъ дѣломъ его было освобожденіе всѣхъ содержавшихся по дѣламъ тайныхъ экспедицій въ крѣпостяхъ и сосланныхъ въ Сибирь или отдаленные города и деревни Россіи подъ надзоръ мѣстныхъ властей [2]) и уничтоженіе самой тайной экспедиціи [3]). Словомъ, съ первыхъ шаговъ было признано необходимымъ коренное реформированіе всего управленія. Но, чтобы понять, въ какомъ духѣ оно должно было произойти, посмотримъ, съ какими понятіями о власти вообще и министерской въ особенности принялся за это дѣло новый Императоръ вмѣстѣ со своими сподвижниками, разсмотримъ, насколько проведены эти взгляды въ самой организаціи министерской власти, т. е. насколько получили осуществленіе въ дѣйствительности еще юныя мечты Императора.

Убѣжденія и взгляды Императора Александра I, сложившіяся подъ вліяніемъ крайне ненормальной семейной обстановки, той двойственной роли, которую пришлось ему играть между отцомъ и своей бабкой,—ясно опредѣлялись еще при жизни послѣдней. Его убѣжденія мы можемъ прослѣдить по письму его къ В. М. Кочубею отъ 10 мая 1796 года. Онъ такъ писалъ ему о современномъ положеніи дѣлъ: «Въ нашихъ дѣлахъ господствуетъ неимовѣрный безпорядокъ; грабятъ со всѣхъ сторонъ; всѣ части

---

[1]) П. С. З., № 197779.
[2]) П. С. З. № 19784.
[3]) П. С. З., № 19813.

управляются дурно; порядокъ, кажется, изгнанъ отовсюду, имперія стремится лишь къ расширенію своихъ предѣловъ» [1]). Такъ оцѣнивалъ Александръ I порядки, существовавшіе при его бабушкѣ, которая готовила его себѣ въ преемники. Въ дружественной бесѣдѣ съ Адамомъ Чарторыжскимъ (въ томъ же 1796 году) Великій Князь сознается, что «ненавидитъ деспотизмъ повсюду и во всѣхъ его проявленіяхъ, что онъ любитъ свободу, на которую имѣютъ право всѣ люди, что онъ съ живымъ участіемъ слѣдитъ за французской революціей; что, осуждая ужасныя ея крайности, онъ желаетъ республикѣ успѣховъ и радуется имъ». Пусть это и было «мнѣніе школьника 89 года», по замѣчанію Чарторыжскаго, который самъ былъ воспитанъ въ республикѣ, съ жаромъ принявшей всѣ начала французской революціи. Тѣмъ не менѣе онъ самъ былъ въ восторгѣ отъ этого мнѣнія царственнаго школьника, который желалъ бы видѣть всюду республику, какъ форму правленія, единственно сообразную съ желаніями и правами человѣчества [2]). Умѣряя всѣ крайности мнѣній этого царственнаго школьника, можно сказать съ увѣренностію, что образованіе политическихъ идеаловъ и понятій Императора Александра I и его друзей—будущихъ реформаторовъ—совершалось подъ вліяніемъ республиканской философіи, въ духѣ «Contrat Sociale».

Что именно таково было воспитаніе Императора Александра I—видно изъ письма его, когда онъ былъ еще наслѣдникомъ престола, къ своему бывшему наставнику Лагарпу отъ 27 сентября 1797 года изъ Гатчины [3]):

---

[1]) Шильдеръ н. с., 264 стр.

[2]) Русск. Архивъ 1871 г., 9 томъ: „Императоръ Александръ I и князь Адамъ Чарторыжскій, 699 и 701 стр.

[3]) Письмо это долженъ былъ передать ему одинъ изъ друзей цесаревича, Николай Николаевичъ Новосильцевъ, отправляющійся за границу во избѣжаніе недоразумѣній съ Императоромъ Павломъ I. Онъ оставался въ Англіи до воцаренія Александра I.

«Вамъ извѣстны различныя злоупотребленія, писалъ онъ ему, царившія при покойной Императрицѣ,—они лишь увеличивались по мѣрѣ того, какъ ея здоровье и силы нравственныя и физическія стали слабѣть. Наконецъ въ минувшемъ ноябрѣ она покончила свое земное поприще. Я не буду распространяться о всеобщей скорби и сожалѣніяхъ, вызванныхъ ея кончиной, и которыя къ несчастію усиливаются теперь ежедневно. Мой отецъ по вступленіи на Престолъ захотѣлъ преобразовать все рѣшительно. Его первые шаги были блестящими, но послѣдующія событія не соотвѣтствовали имъ. Все сразу перевернуто вверхъ дномъ, и потому безпорядокъ, господствовавшій въ дѣлахъ и безъ того въ слишкомъ сильной степени, лишь увеличился еще болѣе.—Военные почти все время теряютъ исключительно на парадахъ. Во всемъ прочемъ рѣшительно нѣтъ никакого опредѣленнаго плана. Сегодня приказываютъ то, что черезъ мѣсяцъ будетъ уже отмѣнено. Доводовъ никакихъ не допускается, развѣ уже тогда, когда все зло совершилось. Наконецъ, чтобъ сказать однимъ словомъ—благосостояніе государства не играетъ никакой роли въ управленіи дѣлами: существуетъ только неограниченная власть, которая все творитъ шиворотъ навыворотъ. Невозможно перечислить всѣ тѣ безразсудства, которыя были совершены; прибавьте къ этому строгость, лишенную малѣшей справедливости, большую долю пристрастія и полнѣйшую неопытность въ дѣлахъ. Выборъ исполнителей основанъ на фоворотизмѣ; достоинства здѣсь не при чемъ. Однимъ словомъ, мое несчастное отечество находится въ положеніи, не поддающемся описанію. Хлѣбопашецъ обиженъ, торговля стѣснена, свобода и личное благосостояніе уничтожены. Вотъ картина современной Россіи и судите, насколько должно страдать мое сердце. Я самъ, привлеченный ко всѣмъ мелочамъ военной службы, теряя все свое время

на выполненіе обязанностей унтеръ-офицера, рѣшительно не имѣя никакой возможности отдаться занятію науками, являвшемуся моимъ любимымъ занятіемъ, я самъ сдѣлался теперь самымъ несчастнымъ человѣкомъ.—Вамъ уже давно извѣстны мои мысли, клонящіяся къ тому, чтобы покинуть свою родину. Въ настоящее время я не предвижу ни малѣйшей возможности къ приведенію ихъ въ исполненіе, а затѣмъ и несчастное положеніе моего отечества заставило меня придать своимъ мыслямъ иное направленіе. Мнѣ думалось, что, если когда-либо придетъ и мой чередъ царствовать, то, вмѣсто добровольнаго изгнанія себя, я сдѣлаю несравненно лучше, посвятивъ себя задачѣ даровать странѣ свободу и тѣмъ не допустить ее сдѣлаться въ будущемъ игрушкою въ рукахъ какихъ-либо безумцевъ. Это заставило меня передумать о многомъ и мнѣ кажется, что это было бы лучшимъ образцомъ революціи, такъ какъ она была бы произведена законною властью, которая перестала бы существовать, какъ только конституція была бы закончена, а нація имѣла бы своихъ представителей. Вотъ въ чемъ заключается моя мысль. Я подѣлился ею съ людьми просвѣщенными, съ своей стороны много думавшими объ этомъ. Всего на всего насъ только четверо, а именно: Новосильцевъ, графъ Строгановъ, молодой князь Чарторыжскій, мой адъютантъ, выдающійся молодой человѣкъ, и я.— Мы намѣреваемся въ теченіе настоящаго царствованія поручить перевести на русскій языкъ столько полезныхъ книгъ, сколько только окажется возможнымъ, но мы выпустимъ лишь тѣ изъ нихъ, печатаніе которыхъ можетъ быть разрѣшено, а остальныя прибережемъ для будущаго, чтобы такимъ образомъ, по мѣрѣ возможности, положить начало распространенію знанія и просвѣщенію умовъ. Но когда же придетъ и мой чередъ, тогда нужно будетъ стараться, само собой разумѣется, постепенно образовать

народное представительство, которое, должнымъ образомъ руководимое, составило бы свободную конституцію (constitution libre), послѣ чего моя власть совершенно прекратилась бы, и я, если бы Провидѣніе благословило нашу работу, удалился бы въ какой-нибудь уголокъ и жилъ бы тамъ счастливый и довольный, видя процвѣтаніе своего отечества и наслаждаясь имъ. Вотъ каковы мои мысли, мой дорогой другъ... Дай толко Богъ, чтобы мы когда-либо могли достигнуть нашей цѣли даровать Россіи свободу и предохранить ее отъ поползновеній деспотизма и тиранніи. Вотъ мое единственное желаніе, и я охотно посвящаю всѣ свои труды и всю свою жизнь этой цѣли, столь дорогой для меня» [1]).

Не требуется комментарій къ этому письму. Оно ясно показываетъ, какую широкую программу будущихъ реформъ начертали молодые друзья, на какой высотѣ умственнаго и нравственнаго развитія стояли они, обладая возвышенными представленіями о верховной власти монарха и свободѣ гражданъ и желая дать странѣ государственное устройство, основанное на началахъ законности, опредѣлявшей кругъ дѣйствія какъ верховной власти, такъ и подчиненныхъ. Верховную власть добровольно соглашались ограничить участіемъ въ управленіи народнаго представительства. Въ этомъ письмѣ, осудивъ всю правительственную систему своего отца, Александръ осудилъ также и министерскую власть временъ Павла, основанную въ выборѣ исполнителей ея не на личныхъ достоинствахъ, а на фаворотизмѣ. Что касается до сочувствія Александру его друзей въ описываемую эпоху, то въ отношеніи Строганова нельзя, по крайней мѣрѣ, и сомнѣваться. Мнѣніе профессора Довнаръ-Запольскаго, что «Строгановъ, это— русскій баринъ, мечтающій кого-то чѣмъ-то облагодѣ-

---

[1]) Шильдеръ. Императоръ Павелъ I. 368—370.

тельствовать и болѣе занятый приготовленіями къ дѣлу, чѣмъ настоящимъ дѣломъ» [1]),— не можетъ быть признано вполнѣ справедливымъ. Очерченная ярко въ трудѣ великаго князя Николая Михаиловича [2]) личность графа П. А. Строганова является предъ нами въ иномъ свѣтѣ. Воспитаніе его проходитъ подъ вліяніемъ Рома и въ духѣ революціонныхъ идей больше даже, чѣмъ воспитаніе Александра. У Александра I въ воспитаніи преобладали болѣе теоретическіе принципы, тогда какъ Строгановъ былъ свидѣтелемъ революціи. «Ромъ, какъ пишетъ великій князь Николай Михаиловичъ, посѣщалъ съ Павломъ Александровичемъ (живя въ Парижѣ) народныя сходки и сборища и чуть ли не ежедневно ѣздили въ Версаль на засѣданія Національнаго Собранія (l' Essemblée Nationale). Молодой Строгановъ былъ всюду его постояннымъ спутникомъ Такъ они провели цѣлыя сутки на Марсовомъ полѣ (Champ de Mars) въ день праздника Федераціи (Federation). Ромъ знакомилъ Павла со всѣми знаменитостями революціоннаго движенія» [3]). Затѣмъ Строгановъ вступаетъ въ клубъ якобинцевъ и получаетъ дипломъ 7 августа 1790 г. за подписью предсѣдателя Барнава (Barnave) и трехъ секретарей (Populus, Millieu et Moreton), на которомъ красовалась печать съ лиліей и надписью: «Vivre libre ou mourir». Все это было извѣстно Екатеринѣ. Она дѣлаетъ резолюцію на донесеніи Симолина, посланника нашего изъ Парижа отъ 16/17 іюля 1790 года: «чтобы генералу Брюсу поручено было сказать графу Строганову, что учитель его сына Ромъ сего человѣка молодого, ему порученнаго, вводитъ въ клубъ

---

[1]) Проф. Довнаръ-Запольскій: „Зарожденіе министерствъ въ Россіи". Всемірный Вѣстникъ 1904 г., 2 книга, 9 стр.

[2]) „Графъ П. А. Строгановъ" (1774—1815). Историческое изслѣдованіе эпохи Александра I, СПб. 1903 г. В. К. Николая Михайловича.

[3]) Великій князь Николай Михайловичъ, н. с., 65, 66 и 67 стр.

Жакобеновъ и Пропаганды, учрежденной для взбунтованія вездѣ народовъ противъ власти и властей, и чтобы онъ, Строгановъ, сына своего изъ таковыхъ зловредныхъ рукъ высвободилъ, ибо онъ, графъ Брюсъ, того Рома въ Петербургъ не впуститъ. Положите сей листъ къ реляціи Симолина, чтобъ вѣдали въ Совѣтѣ мое мнѣніе» [1]). Мнѣніе государыни должно было заставить призадуматься довѣрчиваго отца Павла Александровича. Онъ пишетъ Рому (въ мартѣ) о своемъ безпокойствѣ: «Видимо головы у Васъ сильно возбуждены; вся Европа внимательно слѣдитъ за тѣмъ, что у Васъ происходитъ, и, откровенно говоря, я мало ожидаю хорошаго».

Воспитателю съ воспитанникомъ отецъ, руководясь соображеніями, которымъ должно было подчиниться, приказываетъ покинуть Парижъ. Въ отвѣтѣ Рома старому графу на его предложеніе покинуть Парижъ ясно видно, какія задачи преслѣдовалъ онъ при воспитаніи Павла Александровича: «Въ воспитаніи, мною предпринятомъ, я ни разу не покинулъ мысли о томъ, чтобы оно велось подъ вліяніемъ любви къ благу, къ человѣчеству и на основѣ принциповъ здравой философіи. Если мои желанія не вполнѣ осуществились, въ томъ виновны вовсе не мои намѣренія, а несчастныя обстоятельства, которыя насъ преслѣдуютъ и надъ которыми я не властенъ; развѣ считать винею то, что я люблю простоту нравовъ, справедливость, свободу, порядокъ и миръ, столь необходимые при обмѣнѣ мыслей, самолюбіяхъ и выгодахъ» [2]).

Вскорѣ Павелъ Александровичъ былъ отозванъ въ Россію. Сыновнія чувства пересилили всѣ скрытыя надежды Рома. Онъ возвратился въ Россію, гдѣ по приказанію Им-

---

[1]) 11 стр. „Графъ Строгановъ"--Великаго Князя Николая Михайловича, Архивъ Государств. Совѣта—1, 2, 729.

[2]) Ibid. 72—73 стр.

ператрицы Екатерины, посланъ на жительство въ Братцево до 1796 года, послѣ чего Строгановъ, уже женатый, переселяется въ Петербургъ. Здѣсь начинается знакомство его съ наслѣдникомъ престола—Александромъ. Письмо Александра къ Лагарпу, приведенное нами раньше, ясно характеризуетъ, что служило связующимъ звеномъ въ отношеніяхъ Александра къ Строганову. Нельзя не замѣтить вліянія на Александра въ ряду другихъ друзей и Строганова. Письмо это написано въ духѣ конституцій французскихъ, хорошо знакомыхъ Павлу Александровичу; Строгановъ весьма сочувствовалъ стремленію произвести революцію въ Россіи «законною властью, которая перестала бы существовать, какъ только конституція была бы закончена и нація избрала бы своихъ представителей» [1]).

Посмотримъ теперь, что стало съ этими стремленіями и желаніями друзей въ моментъ воцаренія одного изъ нихъ—Александра—на престолъ. Въ этотъ моментъ только одинъ Строгановъ былъ въ Петербургѣ; остальные, впавъ въ опалу Павла I, были за границей. Что же слышитъ о предстоящихъ преобразованіяхъ П. А. Строгановъ, какой обмѣнъ мыслей произошелъ между друзьями, которые оба были учениками республиканцевъ? Для насъ доступно теперь проникнуть въ настроеніе императора. Изданныя Великимъ Княземъ Николаемъ Михаиловичемъ, извлеченныя изъ Строгановскаго архива, записки графа П. А. Строганова позволяютъ съ точностью опредѣлить, что стало съ либеральными идеями государя при соприкосновеніи ихъ съ дѣйствительностью, насколько они измѣнились и въ какомъ направленіи.

23 апрѣля (1801 года) графъ Строгановъ высказалъ мнѣніе, qu' il fal'ait commencer par s' occuper de l' administration avant que de faïre un constitution proprement dite.

---

[1]) Письмо къ Лагарпу, см. предыдущ. у Шильдера.

Императоръ съ этимъ вполнѣ согласился, прибавивъ, qu, une des bases des plus essentielles du travail devait être ba fixation des trop fameux droits du citoyen. Графъ Строгановъ на это замѣтилъ, что, по его мнѣнію, всѣ эти права заключались въ обезпеченіи имущества и въ неограниченной свободѣ каждаго дѣлать все, что не можетъ быть вредно для другого. Императоръ, одобривши мысль Строганова, сказалъ однако, qu' il fallait encore ajouter qu' aucune entreve ne peut empêcher le merite de parvenir» [1]). Отъ этого разговора уже не вѣетъ той отчетливостью и ясностью, какъ отъ письма къ Лагарпу Александра I. Идеи, такъ ясно и отчетливо рисовавшіяся молодому воображенію, въ ихъ приложеніи къ дѣйствительности заставляютъ умъ, ихъ носившій, остановиться въ раздумьи, прежде чѣмъ рѣшиться на такой смѣлый шагъ. Такое впечатлѣніе производитъ первый разговоръ Александра I со Строгановымъ. Самъ Строгановъ, естественно, долженъ былъ вынести впечатлѣніе туманности и неопредѣленности [2]). Вообще же поражаетъ отсутствіе того энтузіазма, съ которымъ было написано письмо къ Лагарпу.

Одно только осталось опредѣленное, рѣшенное въ думахъ государя, это—необходимость преобразованій, устраненіе всѣхъ неустройствъ, внесенныхъ въ управленіе его родителемъ, который старательно изгонялъ отовсюду всѣ начинанія Императрицы Екатерины. Взошедши на престолъ, что могъ сказать въ своемъ манифестѣ Императоръ Александръ, уже осудившій раньше, будучи наслѣдникомъ престола, всѣ нестроенія въ управленіи его бабки, какъ мы видѣли это изъ его письма къ Кочубею? [3])

---

[1]) В. Кн. Николай Михайловичъ, и. с., т. I. 90—91 стр., т. II, 7—8 стр.

[2]) Шильдеръ: Императоръ Александръ I. т. 2, СПб., 1904 г., 24 стр.; Великій Князь Николай Михайловичъ: „Графъ Строгановъ", стр. 91.

[3]) Шильдеръ: „Императоръ Павелъ I", стр. 264.

Императоръ Александръ въ письмѣ къ Кочубею высказываетъ мысль, что не хотѣлъ бы быть продолжателемъ дѣлъ Императрицы Екатерины, но, восшедши на престолъ, онъ объявляетъ въ своемъ Манифестѣ на восшествіе (составленномъ Трощинскимъ), что будетъ управлять Богомъ ему врученнымъ народамъ, по законамъ и по сердцу въ Бозѣ почившей Августѣйшей Бабки своей, Государыни Императрицы Екатерины Великія, «Коея память Намъ и всему Отечеству вѣчно пребудетъ любезна, да, по ея премудрымъ намѣреніямъ шествуя, достигнемъ вознести Россію на верхъ славы и доставить ненарушимое блаженство всѣмъ вѣрнымъ подданнымъ Нашимъ» [1]). Осудивъ правленіе отца своего, онъ возвращается къ тому, чье правленіе, чьи порядки еще прежде осудилъ. Его мечты всегда лежали внѣ стремленій того и другой вплоть до самаго его восшествія. Теперь, когда онъ сдѣлался императоромъ, ему, конечно, казалось невозможнымъ съ высоты престола послать осужденіе правленію Императрицы Екатерины, блескъ царствованія которой настолько кружилъ голову большинству изъ современниковъ, насколько правленіе Императора Павла омрачало и само осуждало себя. Естественно, что въ первыхъ указахъ новаго царствованія, при каждомъ удобномъ случаѣ, встрѣчались обращенія къ памяти «Великія Екатерины». Шествуя по восходящему пути широко задуманныхъ реформъ, Императоръ Александръ однако относился недружелюбно къ екатерининскимъ дѣятелямъ, признавая въ то же время, что «по опытности своей» въ дѣлахъ они «знающѣе всѣхъ прочихъ государственныхъ чиновниковъ» [2]). Но за Императоромъ Александромъ стояли его друзья, наперстники его думъ, его

---

[1]) Шильдеръ: Копія съ манифеста. Между 488 и 489 стр.:
[2]) Шильдеръ: „Императоръ Александръ I“, 2 т., стр. 30.

юношескихъ фантазій. Въ глубинѣ своего духа пося свои собственныя, никому неизвѣстныя, стремленія, онъ, казалось, хотѣлъ считать своимъ долгомъ отдать предъ ними отчетъ. Его самостоятельность съ первыхъ же шаговъ его царствованія связывалась его прошлыми мечтами, извѣстными близкимъ его, повѣреннымъ его сердцу друзьямъ. Голосъ совѣсти гуманнаго человѣка, каковымъ былъ по воспитанію Императоръ Александръ I, считался съ тѣми, кто зналъ всѣ стремленія его юношеской души. Она была надломлена ненормальнымъ воспитаніемъ. Теперь уже, когда онъ сдѣлался Императоромъ, онъ долженъ былъ бы, слѣдуя своимъ прежнимъ стремленіямъ, сломать весь строй, пустить русскую жизнь течь по совершенно иному, новому руслу.

Начался разладъ, свойственный душѣ Императора Александра I. Онъ не понялъ себя, не представивъ себѣ ясно въ первый моментъ царствованія того, какъ онъ можетъ теперь съ высоты престола произвести революцію и дать конституцію странѣ. Съ первыхъ же шаговъ ему казалось, что все это не такъ легко, а главное нужно снова подумать, снова теперь пережить, какъ императору, всѣ свои прежнія стремленія. Туманность и неопредѣленность уже были внесены въ настроеніе государя. Они проникли теперь въ обмѣнъ мыслей и въ его отношенія съ его друзьями.

Естественно, что, желая выдти изъ сферы этихъ неопредѣленныхъ разговоровъ и создать почву для обсужденія государственнаго преобразованія, Строгановъ представляетъ государю записку по поводу основныхъ началъ для государственныхъ преобразованій, (представлено 9 мая 1801 года). Въ ней онъ настаиваетъ на постепенности и осмотрительности въ задуманномъ предпріятіи, дабы «не вселять въ обществѣ несбыточныхъ надеждъ, не давать повода къ излишнимъ разговорамъ, съ которыми впослѣд-

ствіи трудно будетъ совладать и придется считаться». Если я вѣрно понялъ мысль Вашего Величества, можно установить, какъ говорится въ запискѣ, слѣдующее: реформа должна быть созданіемъ Государя и тѣхъ, которыхъ Онъ выберетъ своими сотрудниками, и никому постороннему не должно быть извѣстно, что Ваше Величество взяли на себя починъ такого дѣла. За симъ мы установили, что реформа должна коснуться всѣхъ отраслей администраціи, и что возможное созданіе конституціи могло бы быть лишь послѣдствіемъ этой предварительной работы.

«Ваше Величество высказали мнѣ по этому поводу, что установка здраваго правленія, пріобрѣтя всеобщее довѣріе, сдѣлалась бы залогомъ чего-то необходимаго, возвышеннаго, но при условіи, чтобы, при трудности исполненія, она была бы искренняя въ способѣ ея веденія. Выражаясь такъ, Ваше Величество, надо полагать, Вы желаете дать свободу при неприкосновенности имущества, ввести управленіе справедливее, на почвѣ нуждъ родной страны и этимъ подготовить умы принять даруемое безъ опасенія и съ радостью, какъ законъ, оберегающій всѣхъ и каждаго отъ произвола на общее благо».

Вообще-же изъ записки видно, что взгляды Александра, выраженныя въ разговорѣ, неопредѣленны [1]).

9-го же мая 1801 года Строгановымъ представленъ «Общій выводъ основныхъ положеній объ организаціи Комитета для взаимной работы по преобразовательной реформѣ». Онъ таковъ: «Для полноты труда, первоначальное назначеніе котораго—переработать порочное управленіе, затѣмъ замѣнить его законами, долженствующими остановить дѣйствіе существующаго произвола, дать рядъ

---

[1]) Великій Князь Николай Михайловичъ, н. с., т. 1, 92—95 стр. т. 2, 23—25 стр.; Шильдеръ: „Императоръ Александръ I, 24 стр., и приложеніе—338 стр. 340-я 2-го тома.

мудрыхъ мѣръ съ тѣми измѣненіями, которыхъ потребуютъ обстоятельства,—все это имѣетъ первенствующее значеніе и можетъ быть разрѣшено съ успѣхомъ особымъ Комитетомъ, спеціально созданнымъ для этой цѣли... Въ основѣ своей организаціи и по способу работы онъ долженъ быть негласнымъ. Для единодушной связи при занятіяхъ необходимо руководство Вашего Величества.— Изученіе всеобщаго положенія государства требуетъ полнѣйшаго пониманія дѣлъ управленія» [1]).

Императоръ одобрилъ все выраженное въ запискахъ Строганова и засѣданіе комитета было назначено на 24 іюня. Его желаніямъ и настроенію они развязывали руки. Въ самомъ дѣлѣ, что же можетъ быть лучше, какъ учрежденіе негласнаго комитета, въ который войдутъ члены, имъ самимъ назначаемые, зависящіе отъ его воли и готовые подчиниться каждому его движенію и слову. Настроеніе императора уже не то восторженное, какъ прежде. Видна его нерѣшительность при полномъ сознаніи въ необходимости реформы всего управленія—переработки всего «порочнаго управленія», замѣны его законами, долженствующими остановить дѣйствіе существующаго произвола,—словомъ, дать свободу при неприкосновенности имущества, ввести справедливое управленіе. Результатомъ всего этого должно было явиться созданіе конституціи. Государь, безъ сомнѣнія, руководился еще въ это время своими идеальными воззрѣніями. За это говорятъ всѣ мѣропріятія, сопровождавшія въ Россіи перемѣну царствованія. Государь выставлялъ при каждомъ удобномъ случаѣ принципъ законности, которому охотно подчинялъ неограниченность своей собственной самодержавной власти и рѣшительно

---

[1]) Великій Князь Николай Михайловичъ: „Графъ Строгановъ, т. I, стр. 95—96 и т. 2 стр. 29—27; Шильдеръ: „Императоръ Александръ I". 2-й т., 340 и слѣдующія страницы.

отклонялъ отъ себя всякій произволъ, на который его нерѣдко вызывали. Сочувствіе къ реформамъ сказалось и въ отношеніяхъ Императора Александра къ письму В. Н. Каразина. Восторженный Каразинъ говорилъ императору въ письмѣ спустя десять дней послѣ кончины Императора Павла, что «онъ составитъ коренное учрежденіе, изберетъ ему блюстителей и, оградивъ ихъ личною безопасностью, поставивъ внѣ сферы честолюбія и боязни, удѣлитъ имъ избытокъ своей власти на охраненіе святыхъ законовъ отечества... Онъ вопроситъ совѣта у мужей мудрыхъ, счастливою для нихъ судьбою поставленныхъ близъ его и другихъ, которыхъ гласъ изъ отдаленнѣйшихъ краевъ его государства истину повѣдать ему станетъ» [1]). Желанія всѣхъ мыслящихъ людей того времени были ясны, ясно было одно — необходимость «реформы безобразнаго зданія администраціи имперіи», какъ выразился Строгановъ, или же, какъ указывалъ Императоръ Александръ въ одномъ изъ засѣданій на желанную цѣль, къ которой онъ стремился при обсужденіи реформъ: «обуздать деспотизмъ нашего правительства (de mettre un freïn au despotisme de notre gouvernement)». Это желаніе, какъ мы видѣли, уже давно занимало Императора Александра; онъ всегда чувствовалъ отвращеніе къ деспотизму, къ произволу, стѣснялся неограниченностью предстоявшей ему власти, искалъ противовѣса ей и, вообще, стремился неопредѣленность абсолютной монархіи привести въ извѣстныя твердыя нормы [2]).

Какъ же произвести реформу, какими средствами? Дать ли мѣсто участію русскаго общества въ государственномъ строительствѣ русской земли, въ подготовкѣ и обсужденіи государственныхъ преобразованій? Если

---

[1]) Письмо Каразина—см. приложеніе ко 2 т. Шильдера и 33—34 стр.
[2]) Шильдеръ—46 стр. 2 тома.

историческія условія и не представляли особенно широкихъ рамокъ для развитія общественной самодѣятельности въ прошлой жизни Россіи, то все же въ былое время наиболѣе крупныя и капитальныя государственныя мѣропріятія проводились не разъ при соучастіи передовыхъ общественныхъ силъ. Царь Алексѣй Михаиловичъ выработалъ свое Уложеніе вмѣстѣ съ земскимъ соборомъ; Императоръ Петръ I созидалъ свои реформы, широко пользуясь голосами и мнѣніями передовыхъ представителей общественной мысли своего времени: Императрицы Елизавета Петровна и Екатерина II, поставивъ на очередь выработку новаго Уложенія, обратились къ опросу всей земли, къ услугамъ общественнаго представительства; а теперь этого боятся: «реформа должна быть созданіемъ Государя и тѣхъ, которыхъ Онъ выберетъ своими сотрудниками, и никому постороннему не должно быть извѣстно, что Ваше Величество, какъ говорилъ Строгановъ, взяли на себя починъ такого дѣла,—необходимо щадить умы отъ нежелательнаго предупрежденія противъ реформы съ одной стороны, съ другой—понять настолько настроеніе общества, чтобы не возбуждать неудовлѣствія напрасно». Безъ сомнѣнія, наши молодые революціонеры, учреждая Негласный Комитетъ, отказывались наполовину отъ своихъ прежнихъ конституціонныхъ мечтаній.

Желая ввести здравое управленіе, которое должно было пріобрѣсть всеобщее довѣріе, они образовываютъ негласный комитетъ, какъ единственно хорошій и возможный органъ для проведенія реформъ, органъ, въ которомъ должны были бы присутствовать ближайшіе друзья императора—люди, желающіе ввести реформу на почвѣ нуждъ родной страны, мечтающіе понять настроеніе общества. Закупорившись въ своемъ негласномъ комитетѣ, они какъ ни свѣрялись съ настроеніемъ общества, не могли проникнуть

во всю глубину его нуждъ, хотя имѣли подъ руками иностранные образцы для реформъ — англійскіе и французскіе. Что же касается до настроенія императора, то на него нельзя было полагаться. Въ его душѣ вмѣстѣ съ передовыми мыслями, со всѣмъ отвлеченнымъ или идеалистическимъ либерализмомъ уживались стремленія и симпатіи совершенно противоположнаго свойства. Судьба готовила этимъ качествамъ въ будущемъ даже преобладающее значеніе [1]). Естественно, что его другъ, наперстникъ его юношескихъ думъ и мечтаній, князь Адамъ Чарторижскій, къ своему удивленію, встрѣтилъ его инымъ, чѣмъ зналъ нѣкогда. Вызванный имъ изъ Италіи въ Петербургъ, князь Адамъ нашелъ Императора Александра блѣднымъ и утомленнымъ. Послѣдній принялъ его ласково, но съ нѣкоторой сдержанностью. Онъ измѣнился, пересталъ думать объ отреченіи; подъ вліяніемъ обстоятельствъ въ немъ выработался болѣе практическій взглядъ на дѣла и проглядывало сознаніе тѣхъ трудностей, съ которыми сопряжено осуществленіе многихъ задуманныхъ въ порывѣ юношескаго увлеченія реформъ. Адамъ Чарторижскій сравниваетъ настроеніе Императора Александра съ настроеніемъ человѣка, который любитъ забавляться игрушками дѣтства и съ сожалѣніемъ покидаетъ свое любимое развлеченіе, чтобъ возвратиться къ обязательнымъ занятіямъ обыденной жизни [2]). Понятія о свободѣ, которую онъ хотѣлъ даровать народу, давши конституцію, остались, но выродились въ другую форму. Его убѣжденія мѣнялись вмѣстѣ съ перемѣной убѣжденій его учителя—Лагарпа. Лагарпъ воспиталъ его въ республиканскихъ идеяхъ, онъ же его и разочаровалъ въ нихъ; явившись послѣ

---

[1]) Шильдеръ - 46 стр. 2 тома.

[2]) Memoires du prince Adam Czartorysky. т. 1, стр. 223, Paris, 18... года; Шильдеръ—26 стр. 2 тома.

своего пріѣзда въ августѣ 1801 года сдерживающимъ элементомъ въ либеральныхъ стремленіяхъ того времени, онъ сдерживалъ эти стремленія чрезъ самого государя. Онъ писалъ императору, привѣтствуя его воцареніе: «Я не поздравляю Васъ съ тѣмъ, что Вы сдѣлались властителемъ тридцати шести милліоновъ подобныхъ себѣ людей, но радуюсь, что судьба ихъ отнынѣ въ рукахъ Монарха, который убѣжденъ, что человѣческія права—не пустой призракъ и что глава народа есть первый слуга. Вамъ предстоитъ теперь примѣнить на дѣлѣ тѣ начала, которыя Вы признаете истинными. Я воздержусь Вамъ давать совѣты; но есть одинъ, мудрость котораго я уразумѣлъ въ несчастные восемнадцать мѣсяцевъ, когда я былъ призванъ управлять страной. Онъ состоитъ въ томъ, чтобы въ теченіе нѣкотораго времени не останавливать обычнаго хода администраціи, не выбивать ея изъ давней колеи, а внимательно слѣдить за ходомъ дѣлъ, избѣгая скоропостижныхъ и насильственныхъ реформъ. Искренно желаю, чтобы человѣколюбивый Александръ занялъ видное мѣсто въ лѣтописяхъ міра между благодѣтелями человѣчества и защитниками началъ истины и добра» [1]).

Явившись въ Петербургъ, онъ уже оказывался далеко не такимъ якобинцемъ, каковымъ былъ раньше. Теперь свои всѣ совѣты Лагарпъ сводилъ, «къ одному основному началу»,—какъ говоритъ Шильдеръ—«твердой и непоколебимой власти, но, конечно, отнюдь не въ смыслѣ реакціи»; онъ сталъ ревнивымъ охранителемъ независимости императора, предостерегалъ его отъ политическихъ увлеченій. «Вамъ, Государь, какъ писалъ Лагарпъ Императору Александру, подобаетъ даровать народу своему великое благо—спасти его отъ произвола Вашихъ преемниковъ и дать странѣ такія учрежденія, ко-

---

[1]) Шильдеръ, т. II, 26—27 стр.

торыя, сохраняя правительству его силу, ограждали бы народъ отъ самовластія тирановъ. Вы такъ думали и чувствовали, когда еще не испытали обаянія власти. Будучи въ теченіе восемнадцати мѣсяцевъ облеченъ властью, которую обстоятельства дѣлали неограниченной, я могу засвидѣтельствовать, что требуются большія условія и надо быть постоянно настороже, чтобы не поддаться заманчивому призыву самовластія. Первая потребность Вашего народа—миръ, вторая—просвѣщеніе, третья—судопроизводство, которое доставило бы жителямъ имперіи существенныя блага гражданской свободы.. Заключу своимъ старымъ припѣвомъ: единственный вѣрный другъ монарха—его собственное здравое разсужденіе» [1]).

И дѣйствительно, отношеніе Императора Александра къ неоффиціальному Комитету рисуетъ намъ образъ его, какъ человѣка независимаго къ своимъ совѣтникамъ. Личность Императора Александра ясно выступаетъ въ засѣданіи только тогда, когда онъ выслушивалъ мнѣнія всѣхъ, и, познакомившись хорошо съ мнѣніемъ всѣхъ и съ даннымъ вопросомъ, обдумавши хорошо свое мнѣніе, императоръ упорно держался его. Графъ Строгановъ не разъ замѣчалъ, что «вступилъ въ споръ съ императоромъ; слѣдовало опасаться, чтобы не заупрямился, и благоразумнѣе было отложить возраженія до другого случая» [2]). Не смотря на все это, въ лонѣ Комитета разсуждали о всѣхъ наиболѣе больныхъ и назрѣвшихъ вопросахъ того времени свободно, по идеалу, составившемуся въ ихъ воспріимчивыхъ душахъ, и пламеннымъ ихъ желаніемъ было примѣнить къ Россіи новыя формы жизни, только что выработавшіяся въ Европѣ. По удачному выраженію

---

[1]) Шильдеръ, II т., 48 стр; Великій князь Николай Михайловичъ, 103—104; М. И. Сухомлиновъ: „Ф. П. Лагарпъ", стр. 72.

[2]) Шильдеръ, т. II, 47 48 стр.; Великій князь Николай Михайловичъ—„Графъ Строгановъ", т. I, стр. 106.

Лонгинова, «духъ времени уже летадъ надъ этими молодыми и пылкими умами и коснулся ихъ своимъ крыломъ. Они вѣрили уже не въ прошедшее, а въ будущее, которое имъ казалось такъ легко». Державинъ въ своихъ запискахъ выражается, что «всѣ окружающіе Государя были набиты французскимъ и польскимъ конституціоннымъ духомъ» [1]). Протоколы Негласнаго Комитета имѣющіеся полностью въ изданіи Великаго Князя Николая Михайловича и занимающіе II-й томъ его сочиненія— «Графъ Строгановъ», а также мемуары Князя Чарторижскаго, позволяютъ намъ лучше опредѣлить, насколько осуществлены всѣ реформы и согласованы съ дѣйствительными потребностями того времени. Изъ этихъ протоколовъ, хотя бы мы взяли главнымъ образомъ относящіеся къ учрежденію министерствъ въ Россіи, образы реформаторовъ выступятъ въ ихъ настоящемъ видѣ. Изъ нихъ видно также, насколько осуществлено стремленіе обезпечить Россіи управленіе на началахъ, выработанныхъ Западной Европой, насколько обезпечены права гражданина.

ГВАВА II-я.

Труды Негласнаго Комитета по устройству Министерской власти въ Россіи.

Мысль нашихъ реформаторовъ должна была остановиться прежде всего на томъ, что могло гарантировать въ управленіи строй, обезпечивающій начала свободы гражданской и личной и отвѣтственности административной власти.

Различныя мнѣнія были у членовъ Комитета, смотря по тому, какихъ началъ кто былъ поклонникомъ. Поклон-

---

[1]) Корфъ - „Жизнь Графа Сперанскаго", СБб. 1861 г., 63 стр.

ники англійскихъ учрежденій, какъ напр. Воронцовъ, естественно предлагали положить въ основу личной свободы начала Habeas Corpus'a, этого до сихъ поръ краеугольнаго камня личной свободы Англіи. И когда обсуждался проэктъ графа Воронцова 23 іюля 1801 года, то Новосильцевъ высказалъ замѣчаніе, которое уже было раньше высказано по этому поводу Государемъ, что, прежде утвержденія такого права, нужно подумать, не будетъ-ли правительство иногда вынуждено его нарушать, и въ такомъ случаѣ лучше не давать его [1]). Конечно, замѣчаніе Новосильцева, такого-же англомана, какъ и Воронцовъ, правильно; но хорошо понимая, что начала Habeas Corpus'a будутъ на каждомъ шагу нарушаться правительствомъ, онъ самъ заблуждался, думая, что введеніе его возможно только при созданіи такого высшаго органа, который ограничивалъ бы дѣятельность правительственной власти, не допускалъ бы ее до злоупотребленій своими функціями, словомъ—вполнѣ былъ бы компетентенъ «обуздать деспотизмъ нашего правительства», произволъ административной власти. Заблуждались и всѣ члены Комитета, не обратившіе вниманія на то, что для обезпеченія гражданской и личной свободы необходимо было подумать о томъ, чтобы въ корнѣ измѣнить всѣ соціальныя отношенія Россіи того времени. Тогда только можно было бы примѣнять начала Habeas Corpus'a или другихъ подобныхъ актовъ, расчитанныхъ въ своемъ примѣненіи къ соціальнымъ отношеніямъ, построеннымъ на признаніи за личностью гражданъ началъ свободы не только гражданской, но и политической. Члены негласнаго Комитета

---

[1]) Conference du 23 Juillet, Conferences avec l' Empereur, 1801 г. Изъ Строгановскаго Архива, т. II; Изданіе Великаго Князя Николая Михаиловича, т. II н. с., 76–77 стр.; Тоже—Богдановичъ—„Извлеченіе изъ Комитета", 42—43 стр.

думали, что для изгнанія произвола изъ соціальныхъ отношеній необходимо прежде всего изгнать его изъ высшихъ правительственныхъ учрежденій, необходима реформа этихъ учрежденій. На лицо существовалъ Сенатъ—учрежденіе, пережившее много измѣненій, а теперь совершенно не удовлетворявшее своему назначенію. Чарторижскій даетъ вполнѣ вѣрную картину состоянія высшей русской администраціи и особенно положенія въ ней Сената и генералъ-прокурора. По его мнѣнію, «предъ началомъ реформы Императора Александра I всей русской администраціи не доставало порядка и связи; все въ ней было хаосъ, ничего правильнаго и ясно опредѣленнаго. Существовалъ только одинъ Правительствующій Сенатъ съ равными ему тремя первыми коллегіями (военной, адмиралтейской и иностранной). Президентъ каждой коллегіи представлялъ государю доклады о дѣлахъ коллегіи и сообщалъ ей Высочайшія повелѣнія. Сенатъ былъ центромъ всей администраціи, а въ лицѣ генералъ-прокурора, управляющаго и надзирающаго за всѣмъ управленіемъ, соединялись званія министра внутреннихъ дѣлъ, полиціи, финансовъ и юстиціи. При императорѣ же Павлѣ, какъ замѣчаетъ Чарторижскій, нѣкоторыя отрасли управленія были поручены особымъ довѣреннымъ лицамъ государя, который издавалъ посредствомъ нихъ указы и дѣлалъ разныя распоряженія. Они были отвѣтственны единственно предъ нимъ однимъ [1]). Еще Императрица Екатерина стремилась къ тому, чтобы превратить Сенатъ въ органъ высшаго суда и надзора, чтобы сенатскій контроль изъ внѣшняго, поверхностнаго сталъ дѣйствительнымъ и существеннымъ. На его обязанность она возложила контроль за подчиненными мѣстами, за соблюденіемъ ими общихъ началъ законности [2]). Но желанія Им-

[1]) Memoires, Czartorysky, I т. 306—307 и 309—310 стр.

[2]) Грибовскій—„Высшій судъ и надзоръ въ Россіи“, СПВ. 223 ст.

ператрицы не осуществились. Требовалась болѣе глубокая реформа, необходимъ былъ цѣлый рядъ коренныхъ преобразованій высшихъ и низшихъ учрежденій, центральныхъ и мѣстныхъ для упорядоченія внутренней государственной жизни [1]). Царствованіе Императора Павла совершенно стерло всѣ начинанія Императрицы Екатерины и Сенатъ долженъ былъ остаться съ крайне неопредѣленной компетенціей, когда всѣмъ управлялъ генералъ-прокуроръ. Существованіе же его въ такомъ видѣ не могло отвѣчать запросамъ того времени—ввести въ управленіе порядокъ, а тѣмъ болѣе гарантировать начала законности въ управленіи. Когда въ засѣданіи Комитета 5 августа обсуждалось общее законоположеніе о Сенатѣ, то долженъ былъ возникнуть вопросъ, какая собственно функція—законодательная или же судебная—была предоставлена Сенату со времени его основанія. По мнѣнію Новосильцева, Сенатъ не должно считать законодательнымъ учрежденіемъ, потому-что «при самомъ его основаніи Петромъ Великимъ была ему предоставлена власть не иначе какъ для пользованія ею подъ своимъ предсѣдательствомъ, т. е. подъ своимъ руководствомъ». «Подобная организація не позволяетъ и думать о вручении столь важной власти собранію, которое по самому составу своему, не можетъ пользоваться довѣріемъ народа и которое, состоя исключительно изъ лицъ, назначенныхъ верховною властью, не допускало бы участвовать обществу въ составленіи законовъ, выходящихъ изъ рукъ этого Собранія» [2]).

Совершенно правильное и вѣрное заключеніе Новосильцева о значеніи Сената въ томъ видѣ, какъ онъ

---

[1]) Тамъ же. стр. 339.

[2]) Conferences avec l' Empereur 1801 г.; Изъ Строгановскаго Архива т. II, Conference du Saout; Изданіе Великаго Князя Николая Михайловича н. с. т. II, 85 стр. тоже; Богдановичъ—Извлеченіе изъ засѣданій комитета (45—46).

основанъ, навело его на мысль—ограничить всѣ права Сената судебною властью, но въ широкомъ размѣрѣ, съ полною независимостью отъ опеки генералъ-прокурора и оберъ-прокуроровъ. Начала, къ которымъ стремился Комитетъ, требовали того, чтобы судебная власть получила самостоятельную организацію, дабы «тѣмъ былъ предоставленъ свободный ходъ правосудію, обезпечено гражданамъ величайшее благо, котораго цѣну они познаютъ непосредственно», когда судебная власть будетъ внушать къ себѣ довѣріе [1]).

Это былъ правильный шагъ пониманія значенія гарантіи независимости судебной власти. Что именно такое значеніе придавалось Сенату, видно изъ того, что планъ Державина о раздѣленіи Сената на 4 департамента, соотвѣтственно раздѣленію властей, потерпѣлъ неудачу. Державинъ предлагалъ такую организацію Сената, при которой онъ раздѣлялся на двѣ главныя части—на правительствующую и судную.

Сенатъ, по его проэкту, раздѣлялся на департаменты, которыми завѣдывали министры, обязанные, такимъ образомъ, «пещись» о лучшемъ устройствѣ и исправности ихъ посредствомъ Сената, «а никому не дано самому собой самовластно дѣйствовать, и всѣ тѣ власти изъ министерствъ стекаются къ одному центру—къ Государю, посредствомъ генералъ-прокурора» [2]). Какъ и члены Комитета, Державинъ исходитъ въ своемъ мнѣніи изъ лучшаго побужденія—ввести законность въ управленіе. Для этой цѣли онъ хотѣлъ примѣнить начала, которыя могли бы гарантировать эту законность: это начало раздѣленія властей, которыя Державинъ хотѣлъ со-

---

[1]) Богдановичъ, тамъ же, 45 стр.; Изданіе Строгановскаго Архива, т. II; Великій Князь Николай Михайловичъ, тамъ же, 85 стр.

[2]) Записки Державина 443—444 стр.

единить въ Сенатѣ, было неправильно понято имъ, на что, естественно, должны были указать члены неоффиціальнаго Комитета [1]), Въ такой же недостатокъ впалъ и другой докладчикъ—Воронцовъ, представившій меморію на ту же тему.

Говоря о предѣлахъ, необходимыхъ для того, чтобы ограничить произволъ властей, онъ также сливалъ всѣ власти въ Сенатѣ, облекая его всею силою.

Предложенные способы реорганизаціи показались самому императору не ведущими къ желанной цѣли—«обузданію произвола нашего управленія», «учредить строгій порядокъ въ государственномъ управленіи и устранить вредъ, происходящій отъ произвола».

Каково же было мнѣніе самого государя о раздѣленіи властей, какъ хотѣлъ онъ устроить высшія учрежденія Россіи, чтобы они устраняли всякій произволъ? Чувствовалась необходимость созданія такого органа, который слѣдилъ бы за административною властью, не давалъ возможности произволу, словомъ—необходимо было контролирующее учрежденіе. Императоръ первоначально очень настаивалъ на томъ, чтобы вручить Сенату исполнительную власть, т. е., чтобы Сенатъ могъ получать свѣдѣнія о всемъ происходящемъ и слѣдить за администраціей. Сенатъ изъ унизительнаго положенія, въ какое онъ впалъ въ послѣднее время, долженъ стать учрежденіемъ для необходимаго противовѣса абсолютизму. Но можно ли было предоставить ему эту власть? Если ему предоставить исполнительную власть, по мнѣнію Лагарпа, то это могло бы уменьшить права императора. Лагарпъ, какъ защитникъ независимости власти императора, высказался поэтому самымъ рѣшительнымъ об-

---

[1]) Изданіе Строганов. Архива т. II; Великій Князь Николай Михайловичъ; 86 стр. Богдановичъ—„Извлеченія“, 45 стр.

разомъ противъ расширенія правъ Сената, усматривая въ этомъ западню, поставленную государю немедленно по вступленіи его на престолъ [1]). Вообще же предоставленіе значительной власти Сенату, по мнѣнію Новосильцева, связало бы руки государю и онъ «не могъ бы сдѣлать всего задуманнаго на общую пользу и встрѣтилъ бы въ невѣжествѣ этихъ людей помѣху». Наконецъ, права Сената могли быть небезопасны въ случаѣ борьбы между верховною властью и правительственными учрежденіями. Вотъ почему Новосильцевъ предлагалъ ограничить Сенатъ исключительно судебною властью [2]).

Этотъ взглядъ Новосильцева на Сенатъ, какъ только на «верховную палату суда въ Имперіи», не противорѣчилъ, по его словамъ, докладу Сената и присоединеннымъ къ нему мнѣніямъ [3]). Но если посмотрѣть на различіе мнѣній новыхъ сотрудниковъ государя со старыми, то нельзя не согласиться, что нѣкоторые изъ «старыхъ дѣльцовъ», каковыми были, напримѣръ, С. Воронцовъ и Мордвиновъ, шире смотрѣли на компетенцію Сената. Они вѣрно оцѣнивали правительственное значеніе его. Желая возстановленія его въ полномъ объемѣ, какъ онъ былъ при Петрѣ Великомъ, они думали ввести въ Сенатъ новый элементъ—выборный. «Доколѣ Сенатъ, говоритъ Мордвиновъ, не будетъ избранный, то въ настоящемъ положеніи онъ не имѣетъ достаточной власти силы. Но желательно, чтобы Сенатъ сдѣлался тѣломъ политическимъ... Права политическія должны быть основаны на знатномъ сословіи, весьма уважаемомъ, дабы и самыя права воспріяли такое же уваженіе». По его плану, Сенатъ долженъ былъ состоять изъ лицъ, назначаемыхъ государемъ и избирае-

---

[1]) Шильдеръ, т. II, стр. 49.

[2]) Протоколы, 45 стр. и слѣд., или Строгановскій Архивъ, т. II и. с. Великаго Князя Николая Михайловича, 86 стр. и слѣд.

[3]) Протоколы 45 стр.

мыхъ отъ губерній (по 2) губернскими собраніями на три года по примѣру выборныхъ судей въ другихъ государствахъ [1]). Члены Сената изъ губерній должны заботиться объ интересахъ послѣднихъ, которые не могутъ быть хорошо извѣстны лицамъ, незнакомымъ съ мѣстными нуждами и обстоятельствами той или другой части государства [2]). Члены же Комитета вмѣстѣ съ самимъ императоромъ стремились со временемъ только ввести въ Россіи представительный образъ правленія [3]). Если посмотрѣть здраво на проэктъ Мордвинова, то нельзя не отдать его автору дани уваженія за его великій, глубокій умъ. Мордвиновъ понималъ, что могла выиграть Россія отъ выборнаго элемента, знакомаго со всѣми нуждами страны. Конечно, это не было бы представительство въ полномъ смыслѣ слова, но, во всякомъ случаѣ, былъ бы сдѣланъ къ нему необходимый шагъ на пути, по которому предполагали идти и члены комитета при послѣдующей дѣятельности. Они сами мечтали, отнявъ у Сената его исполнительную функцію, «оставить ему роль высшаго судебнаго учрежденія и постепенно преобразовать его въ родъ верхней палаты, въ которую со временемъ вошли бы и депутаты отъ русской знати и приняли бы участіе въ обсужденіи и разрѣшеніи разнаго рода законодательныхъ и административныхъ дѣлъ» [4]). Какъ видно, члены Комитета не были противъ мысли о введеніи въ Россіи народнаго представительства. Но все дѣло въ томъ, что въ настоящій моментъ члены Комитета

---

[1]) Гр. Н. С. Мордвиновъ, Историч. монографіи; В. С. Иконниковъ СПБ. 1873 г., 58—59 стр.

[2]) Рукопис. собр. мнѣній Мордвинова, т. III, ibidem.

[3]) Строган. Архивъ, т. 3, Seance du Comité 1802 a., Seance du 17 Мая 1802 a., Великій Князь Николай Михайловичъ, 192 стр.; журналы неоф. комит., 71 стр.

[4]) Memoires, I, 307—308 стр.; см. тоже у проф. Щеглова, т. I, 165 стр.

не хотѣли надѣлять законодательною властью Сенатъ въ его тогдашнемъ составѣ. Онъ затруднилъ бы, по ихъ мнѣнію, движеніе впередъ по пути реформъ, въ которыхъ, кстати сказать, они далеко не заходили теперь. Отказавшись отъ конституціонныхъ реформъ, они опасались, что въ средѣ сенатской знати, надѣленной законодательными правами, останутся прежнія аристократическія тенденціи. Скорѣе эти соображенія вели членовъ комитета къ тому, чтобъ отклонить государя отъ выборнаго начала въ Сенатъ. Въ своихъ аргументахъ противъ этого начала они ссылались на неудовлетворительность вообще дворянскихъ выборовъ и, главнымъ образомъ, на то, что подобныя мѣры въ Россіи еще были несвоевременны. [1]). Что же должны были оставить Сенату молодые реформаторы?

«Смѣшанныя функціи Сената, являвшагося въ одно и то же время судебнымъ и административнымъ учрежденіемъ, затрудняли, какъ замѣчаетъ Чарторижскій, ходъ внутренняго управленія и не были согласны съ новыми идеями» [2]). Однако, стремясь отнять у Сената исполнительную административную власть, члены Комитета мало успѣли въ этомъ отношеніи. Больше было разговоровъ объ этомъ. Они, по словамъ Державина, при обсужденіи вопроса о преобразованіи Сената «думали, какъ со временемъ открылось, раздѣлить обязанности правленія по министерствамъ» [3]), которыя должны были стать въ однихъ отношеніяхъ рядомъ съ нимъ, въ другихъ замѣнить его. Находили необходимымъ поручить разсмотрѣніе «важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ», т. е. законодательство, Государст-

---

[1]) Строгановскій Архивъ, т. III. Seances du 6 janvier 1802, изданіе Великаго Князя Николая Михайловича, стр. 164; 59 и 60 стр. протоколовъ неоф. комитета—Богдановича.

[2]) Mémoires, 307 стр. I тома.

[3]) Записки—442 стр.; Проф. Щегловъ, н. с., 366 стр.

венному Совѣту, для внутренняго управленія организовать вновь министерства, за Сенатомъ же оставить судебную функцію [1]), сдѣлать его верховнымъ судомъ имперіи и ему предоставить надзоръ за дѣйствіями всѣхъ чиновниковъ, особенно же министровъ, которые ежегодно предоставляютъ въ Сенатъ свою отчеты. Вопросъ о преобразованіи Сената, о разграниченіи функцій власти, выдвигалъ въ связи съ его реорганизаціей, другой болѣе живой, необходимый вопросъ—устройства управленія въ Россіи посредствомъ введенія центральныхъ органовъ его—министерствъ. Императору Александру I-му съ его сотрудниками предстояла довольно трудная дилемма: приходилось или возстановить съ прежнимъ значеніемъ коллегіальное начало, обновивши его и давши ему болѣе правильное выраженіе, или обратиться къ системѣ прямо противоположной [2]).

Въ необходимости учрежденія министерствъ были согласны всѣ—какъ люди стараго времени, такъ и новаго, ближайшіе сотрудники государя. Увлеченные примѣромъ Запада, гдѣ господствовала уже министерская система, нашедшая полное и совершенное свое выраженіе въ администраціи Наполеоновской Франціи, а съ другой—кабинетомъ въ Англіи, русское правительство должно было произвести выборъ между этими двумя системами, разобраться въ той и другой и взять изъ нихъ подходящее для русской жизни. Объ улучшеніи и обновленіи коллегій не заходило и рѣчи. Онѣ должны были сойти съ государственной сцены почти безмолвно, такъ какъ ко времени учрежденія министерствъ коллегіальное начало уже почти выродилось.

---

[1]) Протоколы, 53 стр. и слѣд.

[2]) „Коллегіальное начало въ министерской организаціи"—Ивановскаго. Журналъ Юр. Общ-ва, 1895 г., Сентябрь, 2 стр.

Всѣ были согласны, что представитель власти не могъ оставаться безъ извѣстнаго круга совѣтниковъ, но совѣтниковъ не случайныхъ, каковыми всегда были въ прежнія царствованія фавориты, а отвѣтственныхъ за свои дѣйствія и за направленіе своей политики. Чувствовалась нужда именно въ такомъ учрежденіи министерской власти, при которомъ не возможенъ былъ бы деспотизмъ министерскій, который, по мнѣнію Воронцова, «въ тысячу разъ хуже единоличнаго произвола государя». Отъ него то онъ и предостерегалъ государя. [1]). Отъ единоличныхъ докладовъ и совѣтовъ его министровъ и происходилъ, по его мнѣнію, цѣлый рядъ опасностей для государя. «Министры представятъ государю дѣло въ ложномъ свѣтѣ, подадутъ лукавые совѣты, невѣрно выполнятъ его приказанія, онъ попадетъ цѣликомъ въ зависимость отъ своихъ совѣтниковъ и министровъ, какъ это было въ прошлыя царствованія, а министры преслѣдуютъ свои только личныя цѣли» [2]).

Мысль объ учрежденіи отвѣтственныхъ министровъ была высказана и Лагарпомъ и притомъ впервые была высказана имъ самому императору. Со словъ самого Лагарпа А. И. Тургеневъ разсказываетъ слѣдующее: «Государь раза два хаживалъ къ нему въ недѣлю ввечеру, часто заставалъ его въ шлафрокѣ и говорилъ иногда о трудностяхъ правленія, и разъ сказалъ: «я бы желалъ броситься въ Неву, такъ тяжело и грустно мнѣ».—Отчего же? спросилъ Лагарпъ.—«Я узналъ, отвѣчалъ императоръ, что въ Сибири умерло съ голоду нѣсколько тысячъ, и не могу добиться ни отъ кого, нѣсколько дней уже, объясненій по сему дѣлу». Лагарпъ воспользовался

---

[1]) Русскій Архивъ 1874 г., 996 и 1019 стр.

[2]) Архивъ Воронцова, т. X., стр. 98; Всемірный Вѣстникъ: Довнаръ-Запольскій, 36 стр. 3 книга.

этимъ случаемъ, чтобы представить ему снова докладъ о необходимости учредить министерства и отвѣтственность министровъ. Онъ былъ главною сему причиною, замѣчаетъ Тургеневъ. Я это прежде зналъ и по бумагамъ» [1]).

Конечно, какъ самому государю, такъ и его сотрудникамъ по реформамъ, очень хорошо было извѣстно, что коренные недостатки министерской системы на западѣ получили сильный противовѣсъ въ народномъ представительствѣ. Такъ, исторія министерской власти въ Англіи ясно показываетъ насколько организація ея связана исторически со всѣми народными стремленіями, которыя, естественно, привели все управленіе страны въ положеніе, соотвѣтственное народнымъ желаніямъ. Положеніе Кабинета среди всѣхъ другихъ государственныхъ учрежденій опредѣлялось самою развивающеюся жизнью. Это плодъ долгой борьбы націи за свободу, за соучастіе въ управленіи государствомъ, окончательное завершеніе побѣды націи, окончательное пріобрѣтеніе своихъ правъ. Будучи связующимъ звеномъ между законодательной и исполнительной властями, министерская власть являлась выразителемъ нуждъ народной воли; какъ лучшія главы большинства парламента, министры предъ нимъ несутъ свою отвѣтственность и слагаютъ власть въ случаѣ разногласія съ большинствомъ. Министры хотя и назначаются королемъ, но они должны быть членами парламента, предъ которымъ и несутъ свою отвѣтственность, а не передъ королевской властью, не смотря на то, что государственное управленіе Англіи по буквѣ закона имѣетъ строго монархическій характеръ.

Другую картину представляло собой управленіе Франціи того времени. Переживъ революцію, уставши отъ всѣхъ ея ужасовъ, французскій народъ почти съ

---

[1]) Письма А. И. Тургенева къ Н. И. Тургеневу, Лейпцигъ, 1872 г. стр. 186; „Гр. Мордвиновъ"—Иконникова, 60—61 стр.

удовольствіемъ посмотрѣлъ на усиленіе исполнительной власти въ лицѣ Наполеона-Бонапарта,—усиленіе, обѣщавшее умиротворить страну, дать свободно вздохнуть послѣ такого долгаго напряженія. Если разсмотрѣть государственный механизмъ Франціи того времени, то нельзя не замѣтить, что центръ тяжести всѣхъ государственныхъ учрежденій лежалъ въ исполнительной власти, организованной по проэкту Сійэса. Весь правительственный персоналъ и военная сила были отданы въ распоряженіе перваго консула. «Первый консулъ обнародовалъ законы, онъ назначалъ и отрѣшалъ по своему усмотрѣнію членовъ Государственнаго Совѣта, министровъ, посланниковъ и другихъ высшихъ представителей Франціи за границей; офицеровъ сухопутной арміи и флота, членовъ мѣстной администраціи и комиссаровъ правительства» [1]). Естественно, такое сосредоточеніе власти въ рукахъ перваго консула должно было повести къ тому, что все склонилось предъ нимъ, и онъ становится императоромъ Франціи. Министры становятся предъ нимъ пассивными слугами, ожидающими его приказаній, чтобъ ихъ немедленно исполнить. Ихъ дѣйствія не подчинены никому, кромѣ контроля неотвѣтственнаго императора, который не совѣтуется съ ними, не спрашиваетъ ихъ мнѣнія, а только, получая отъ нихъ справки, приказываетъ имъ. Конституція не соединила ихъ въ одинъ совѣтъ, болѣе или менѣе организованный, а императоръ не имѣлъ привычки призывать ихъ всѣхъ совмѣстно для обсужденія приказаній, которыя имъ давалъ [2]).

Какое же отношеніе министровъ Наполеона къ Сенату? Создавая абсолютную монархію съ мнимо-конститу-

---

[1]) Art. 41 Cort VIII г.

[2]) См. организацію министерской власти при Наполеонѣ. у Duprier: „Les ministres“.

ціонными учрежденіями, Наполенъ склонилъ предъ своимъ авторитетомъ всѣ эти учрежденія, а своимъ агентамъ—министрамъ—долженъ былъ отвести большее мѣсто между государственными учрежденіями. Въ качествѣ первыхъ агентовъ императора, министры—выше, чѣмъ Сенатъ, чѣмъ законодательный корпусъ и трибунатъ. «Въ порядкѣ нашей конституціонной іерархіи, говоритъ Moniteur officiel [1]), первый представитель націи Императоръ и его министры, органы его рѣшеній (decisions); второй представительный авторитетъ—это Сенатъ; третій—Государственный Совѣтъ, который имѣетъ настоящія законодательныя привиллегіи; законодательный Совѣтъ занимаетъ четвертое мѣсто» [2]). Понятно, каково могло быть отношеніе министровъ къ органамъ, поставленнымъ ниже ихъ. Они, разумѣется, относятся къ нимъ, по замѣчанію Dupriez, со всѣмъ авторитетомъ, какой сообщила имъ императорская власть [3]). Тѣмъ не менѣе, расширивши исполнительную власть, Наполеонъ долженъ былъ поставить министровъ въ извѣстныя отношенія къ Сенату, который все болѣе и болѣе становился проводникомъ его желаній. Не соединивши министровъ въ одинъ объединяющій совѣтъ, онъ допустилъ ихъ членами въ Сенатъ въ силу своего званія, хотя они и не имѣютъ въ немъ совѣщательнаго голоса, какой имѣли бы, если бы были сенаторами [4]). Введя министерскую власть въ Сенатъ, Наполеонъ облекъ его правомъ суда, въ качествѣ верховнаго трибуната, надъ министрами въ случаѣ нарушенія ими свободы печати или личной свободы. Сенатусъ консультъ XII года даетъ право трибунату и законода-

---

[1]) Оффиціальный указатель.

[2]) Такая организація сложилась уже къ 1802 году.

[3]) Dupriez, 293.

[4]) Senatus-consulte organiqe de la constit. de l'an VIII Du 16 therm 1802 г. Titre V, art. 64 и 65, Laferriere XC, Duprier 291 стр.

тельному корпусу предавать такому верховному суду Сената тѣхъ министровъ, которые давали приказанія, противорѣчащія законамъ и учрежденіямъ имперіи [1]). Нечего и говорить, что отвѣтственности министерской власти въ существѣ дѣла не было въ то время. Изданіе министрами, по приказанію императора, распоряженій, противорѣчащихъ законамъ и учрежденіямъ, а также нарушеніе министрами свободы печати и личности, врядъ ли бы дало право Сенату войти въ свою роль и установить отвѣтственность. Такова была организація министерской власти во Франціи и Англіи, какъ она должна была представиться нашимъ реформаторамъ.

Разъединенная министерская власть, какою она была во Франціи, должна была не особенно нравиться реформаторамъ. Не имѣя между собой объединенія, они должны были бы играть роль пассивнаго орудія въ рукахъ императора. Естественно, когда перешли къ вопросу о совѣтѣ, «многіе, и въ особенности графъ Семенъ Воронцовъ, подали мнѣніе, что всѣ важнѣйшія государственныя дѣла должны быть обсуждаемы въ Совѣтѣ, состоящимъ изъ всѣхъ министровъ,—и указывали на Англію, гдѣ всякая важнѣйшая мѣра рѣшается ими сообща и потому никто изъ нихъ не можетъ ввести Правительство въ заблужденіе». «По мнѣнію Новосильцева, заимствовавшаго свои доводы изъ Бэкона, выгода такого веденія дѣлъ состояла именно въ томъ, что всякая мѣра, будучи плодомъ общей опытности и способностей государя и его министровъ, являлась бы какъ Минерва во всеоружіи изъ головы Юпитера» [2]). Нечего

---

[1]) Duprier, 293—4, Оларъ, 944, Lafferriere, стр. CVII, ibidem: Senat. consult. du 28 floreal an XII, Titre XIII, art. 110.

[2]) Извлеченіе изъ засѣданій—Богдановича, 53 стр.; смотри подробнѣе: Строган. Архивъ, т. II, Conference du 18 Novembre 1801 г., в. с. Великаго Князя Николая Михайловича, 115 и слѣд. стр.

и говорить о томъ, что члены Комитета, предлагая составить совѣтъ изъ государя и министровъ и имѣя въ виду примѣръ Англіи, гдѣ всякая важнѣйшая мѣра рѣшается сообща, — или не знали — что странно допустить въ отношеніи Воронцова и Новосильцева,—или намѣренно замолчали о томъ, что составляло, можно сказать, основу Англійскаго министерскаго устройства, а именно—зависимость министерства отъ парламента, и слѣдовательно соединеніе министровъ въ совѣтѣ съ королемъ не давало имъ возможности распоряжаться по произволу. Деспотизмъ министерской власти, котораго такъ особенно боялся Семенъ Воронцовъ, умѣрялся тамъ народнымъ представительствомъ, тѣмъ, что министры являлись выразителями большинства парламента. Предлагать же организацію совѣта, состоящаго изъ государя и министровъ, совѣта, въ которомъ рѣшались бы всѣ главнѣйшіе государственные вопросы, значило—съ первыхъ же поръ поставить вопросъ организаціи министерской власти на неправильную почву. «По мнѣнію Лагарпа, которое раздѣлялъ и самъ Государь:» у насъ такой совѣтъ кончитъ тѣмъ, что въ немъ между министрами образуется сословная связь (un esprit de corps), и каждый изъ нихъ будетъ соглашаться на всякую мѣру своего сотоварища съ тѣмъ, чтобы и онъ при случаѣ не противорѣчилъ ему» [1]). Возможность такой связи отдавала безусловно все управленіе страны въ руки министерской власти, ни передъ кѣмъ недающей отчета въ своихъ дѣйствіяхъ, такъ какъ всякое важное распоряженіе будетъ гарантировано всѣмъ совѣтомъ. Такъ что единство, которое было бы внесено въ подобную организацію совѣта, имѣло бы въ своемъ основаніи личныя

---

[1]) Извлеченіе изъ засѣданій Неоф. Комитета—Богдановича, стр. 5 Строган. Архивъ, т. II, и. с. 122 стр.

выгоды каждаго изъ министровъ. Это было бы совсѣмъ не похоже на то объединеніе министерской власти, какое существовало въ Англіи того времени, гдѣ министры, составляющіе кабинетъ, руководятся одною и тою же мыслію, однимъ и тѣмъ же политическимъ взглядомъ. Напротивъ того, у насъ, по мнѣнію членовъ негласнаго Комитета, «министры весьма часто не согласны между собой въ своихъ политическихъ воззрѣніяхъ. И потому, при отсутствіи единства (разумѣется политическаго, а не единства изъ-за своихъ личныхъ выгодъ) въ нашемъ кабинетѣ слѣдуетъ ограничиться тѣмъ, чтобы отнять у министровъ возможность употреблять во зло довѣренность государя, но, съ другой стороны, надлежитъ избѣгать, чтобы не сочли государя состоящимъ подъ опекою такого Совѣта, потому что у насъ не довѣряютъ министрамъ, а вѣрятъ только одному государю»... Тѣмъ не менѣе всѣ члены негласнаго Комитета и англоманы, и поклонники французскихъ учрежденій, какъ напр. Строгановъ, желали «согласнаго министерства», но только такого, «коего члены стремились бы къ одной и той же цѣли, указанной государемъ» [1]). Нечего и говорить, что такое согласное министерство, члены котораго стремились бы къ цѣлямъ, указаннымъ государемъ, ничуть не можетъ быть похожимъ на англійскій кабинетъ, всѣ члены котораго служатъ выраженіемъ цѣлей, указанныхъ большинствомъ парламента. Такъ или иначе, но чувствовалась необходимость объединенія министерской власти. Предлагалось для этой цѣли учредить даже одно только министерство съ подраздѣленіемъ на другія, но эта мысль была оставлена, такъ какъ такой объединительной власти долженъ былъ служить комитетъ.

---

[1]) Извлеченія Богдановича, 54—55 стр.; Строгановскій Архивъ, т. II, в. с. Великаго Князя Николая Михаиловича. 122—123 стр.

Предположено было, чтобы только обыкновенныя дѣла рѣшались министрами вмѣстѣ, а важнѣйшія обсуждались въ совѣтѣ. Государь при этомъ спросилъ: «Почему бы не вносить въ совѣтъ всѣ дѣла»?— На это отвѣчали, что отъ Его Величества зависитъ отсылать туда на разсмотрѣніе дѣла, которыя, по его мнѣнію, того требуютъ. «Но если бы вносить въ Совѣтъ всякое дѣло, то это отняло бы много времени у министровъ, замедлило бы ходъ управленія и связало бы руки министрамъ, которые, кромѣ того, подлежатъ важной отвѣтственности».—Его Величество утвердилъ это [1]). Вопросъ о комитетѣ министровъ былъ, такимъ образомъ, уже почти рѣшеннымъ. По мнѣнію членовъ Негласнаго Комитета, «всякая новая мѣра прежде всего должна быть предложена въ комитетѣ министровъ; мѣра, которая будетъ во вредъ другой отрасли управленія, должна быть рѣшена съ другими, и будутъ принимаемы только такія мѣры, «которыя служатъ къ общему благу» [2]). Желая дать общему ходу дѣлъ единство, установить солидарное министерство, комитетъ полагалъ въ этихъ цѣляхъ необходимымъ при выборѣ министровъ «назначать на эти должности людей, образъ мыслей которыхъ былъ бы одинаковъ, для того, чтобы было образовано такое совершенное единство, что промахи одного могли бы быть поставлены въ упрекъ всѣмъ прочимъ, и что всѣ они нѣкоторымъ образомъ были бы отвѣтственны за одну и ту же ошибку. Такое управленіе, руководимое одной общей волей и направленное къ одной и той же цѣли по хорошей системѣ, поставило бы, по мнѣнію ихъ, Россію въ непродолжитель-

---

[1]) „Строгановъ П. А.“—изд. Великаго Князя Николая Михаиловича, II т. 215—216 стр.

[2]) Conferences avec l' Empereur 1801 г.,—изъ Строган. Архива (т. 2), опубликованнаго Великимъ Княземъ Николаемъ Михаиловичемъ; приложеніе къ II тому сочиненія „графъ Строгановъ“, 227 стр.

номъ времени на высокую ступень благосостоянія. Въ то время, какъ теперь,—съ чѣмъ согласенъ и самъ императоръ, разъединеніе (désunion—вѣрнѣе, разногласіе) министровъ было особенно вредно для Имперіи, потому что одинъ тянулъ въ одну сторону, а другой—въ другую, а государство страдало» [1]).

ГЛАВА III-я.

Изъ приведенныхъ разсужденій нельзя не вывести заключенія, что на мысль объ образованіи Комитета министровъ навелъ существовавшій въ Англіи Кабинетъ, поклоненіе нѣкоторыхъ изъ членовъ англійскимъ учрежденіямъ. Пересадить на русскую почву эти учрежденія въ то время не было возможности. Въ русскомъ обществѣ не было необходимыхъ условій, когда не только не было гармоническаго развитія сословій, но, напротивъ, въ этомъ развитіи звучалъ рѣзкій диссонансъ: большая масса общества несла на себѣ иго рабства, а абсолютная власть монарховъ пустила глубокіе корни. Англоманы хорошо должны были понять, что обновленіе государственнаго строя необходимо было начать съ обновленія соціальнаго строя, съ того, чтобы мѣсто разъединенія общественныхъ силъ заступило установленіе единства, единства культуры. Что же касается до передовыхъ элементовъ общества того времени, то они также были отброшены отъ соучастія не только въ управленіи, но и отъ всякаго содѣйствія реформамъ.

Понятно, разъ во вновь образованномъ Сенатѣ, предназначенномъ къ охраненію законности въ странѣ и предъ которымъ министры должны были нести свою отвѣт-

---

[1]) Seance du 10 fevrier 1802 a., ibidem, 178—179 стр.

ственность, нашли мѣсто только избранники императора, но не избранники общества, то тѣмъ менѣе Комитетъ министровъ могъ служить выраженіемъ воли народной. Вновь проэктированный Комитетъ министровъ долженъ былъ явиться по мысли учредителей «такимъ органомъ, въ которомъ всѣ новыя распоряженія или предположенія отдѣльныхъ министровъ, предварительно представленія ихъ на Высочайшее утвержденіе, подвергались бы совокупному со стороны всѣхъ министровъ обсужденію, для достиженія полнаго по отношенію къ нимъ соглашенія всѣхъ вѣдомствъ,—который вмѣстѣ съ тѣмъ служилъ какъ бы гарантіей противъ возможности нарушенія стдѣльными министрами, путемъ единоличныхъ докладовъ, необходимаго единства въ направленіи и образѣ дѣйствій правительства» [1]). Въ сущности говоря, Комитетъ министровъ долженъ былъ бы явиться органомъ, который служилъ бы центромъ всего государственнаго управленія, объединявшимъ разнообразныя его отрасли, — органомъ, черезъ который министерская власть могла бы всегда стать въ болѣе независимое положеніе отъ другихъ высшихъ государственныхъ учрежденій, который всегда могъ получить главное руководящее значеніе въ управленіи. Это понятно. Разъ его члены—лица стоящія во главѣ частей правленія, то кому, какъ не имъ, извѣстны,—особенно вмѣстѣ взятымъ,—всѣ нужды правленія, и никакому другому государственному учрежденію не мыслимо было бы стать съ нимъ наравнѣ по значенію, разъ всѣ нити управленія сосредоточены въ Комитетѣ. По словамъ Сперанскаго: «Комитетъ только образъ совокупнаго доклада министровъ въ присутствіи Государя» [2]). Слѣдовательно, министры въ отсутствіе государя могли и

---

[1]) Карамзинъ в. с. 9 стр.

[2]) Сперанскій:—„О государственныхъ установленіяхъ", стр. 42.

не предлагать своихъ дѣлъ на обсужденіе комитета. «Въ экстренныхъ же случаяхъ комитетъ министровъ становится во главѣ всего управленія, получаетъ особыя полномочія отъ Государя» [1]). Чѣмъ была власть комитета, покажетъ намъ дальнѣйшее разсмотрѣніе исторіи министерской власти. Мы пока коснулись его постольку, поскольку его функціи слагались въ представленіи членовъ Негласнаго Комитета, поскольку они находили необходимымъ организовать такое учрежденіе, въ которомъ вновь образованная министерская власть объединялась, дѣйствовала по взаимному соглашенію. Мы хотѣли только показать, къ чему могли привести стремленія поклонниковъ англійскихъ учрежденій въ дѣлѣ реформъ. Эти стремленія умѣрялись русской дѣйствительностью, въ которой не было условій, годныхъ для созданія учрежденій, имѣющихъ мѣсто на западѣ. Это понимали и нѣкоторые изъ членовъ Негласнаго Комитета. Такъ напр. графъ Строгановъ энергически высказывался противъ учрежденія комитета министровъ. «Учрежденіе комитета министровъ, по его мнѣнію, послужитъ только къ созданію во всѣхъ отношеніяхъ зловредной власти. Министры должны, конечно, обладать большею властью, но также необходимо, чтобы они были дѣйствительно отвѣтственны за свои дѣянія, между тѣмъ какъ комитетъ этотъ избавитъ министровъ отъ всякой отвѣтственности, а большинство его членовъ образуетъ такую сильную волю, которая ослабитъ волю государя, которая одна должна имѣть значеніе» [2]). Голосъ Строганова былъ услышанъ и «учрежденіе министерствъ», какъ мы увидимъ потомъ, не установило комитета министровъ, какъ опредѣ-

---

[1]) Щегловъ, т. I, стр. 812.

[2]) Великій Князь Николай Михайловичъ: „Графъ П. А. Строгановъ", т. II, 1903 г. СПБ. Предисловіе, XV стр.; Изъ Строгановскаго архива т. 1 5: „Essais sur un reglement organique de toutes les branches du gouvernement de Russie". Выше названное сочиненіе т. II, 256 стр.

леннаго самостоятельнаго учрежденія съ тѣми полномочіями, которыя развились у него практически. Практически же комитетъ развилъ компетенцію своей власти до того, что, ставъ потомъ выше всѣхъ государственныхъ учрежденій, избавилъ министровъ отъ отвѣтственности, которую они должны были нести передъ Сенатомъ, а въ отношеніи къ государственному совѣту онъ давалъ министерской власти возможность обходить часто его законосовѣщательное значеніе. Особенно ясно сознавалъ возможность такого будущаго положенія комитета графъ Строгановъ. Вотъ почему онъ такъ отрицательно отнесся къ этому учрежденію въ начертаніи своей конституціи, вотъ почему и въ проэктѣ учрежденія министерствъ ему не отведено мѣста.

Выразителемъ мнѣнія о необходимости учрежденій министерствъ, взамѣнъ существовавшихъ коллегій, былъ князь Адамъ Чарторижскій. Въ организаціи нашей администраціи и распредѣленіи различныхъ властей, князь видитъ только хаосъ, постоянныя столкновенія властей между Сенатомъ и его канцеляріей, во главѣ которой стоитъ оберъ-прокуроръ. Затѣмъ князя поражаетъ отсутствіе отвѣтственности министровъ, которой онъ нигдѣ не находитъ. Надзоръ же, установленный въ лицѣ прокурора, плохъ, потому что при послѣднемъ изслѣдованіи оказывается, что власть находится въ рукахъ прокурора и вслѣдствіе этого всякій надзоръ уничтожается.

Управленіе должно быть безусловно реорганизовано. Чарторижскій предлагаетъ слѣдующій проэктъ преобразованій высшей центральной администраціи. «Прежде всего, по мнѣнію его, власть административная должна быть раздѣлена между нѣсколькими министрами, въ рукахъ которыхъ были бы всѣ нити управленія, какъ-то: народное просвѣщеніе, внутреннія дѣла, финансы, юстиція, военная часть, морская и т. д. Подъ вѣдѣніемъ этихъ минист-

ровъ учредить нѣчто въ родѣ совѣта, который имѣетъ только совѣщательный голосъ «и состоитъ изъ старшихъ чиновниковъ». Судебную власть Чарторижскій предлагаетъ поставить внѣ вѣдѣнія министровъ и распредѣлить ее между гражданскими, уголовными и полицейскими судами, съ двумя инстанціями въ каждомъ судѣ и съ кассаціоннымъ судомъ (сенатомъ) во главѣ ихъ. Сенату, который надзираетъ за дѣйствіями всѣхъ чиновниковъ, которому подаются жалобы на губернаторовъ и предводителей дворянства и вѣдѣнію котораго подлежатъ всякія незаконныя превышенія власти,—поручается охранительная власть. Ему каждый годъ министры представляютъ свои отчеты.

Этотъ планъ понравился своей ясностью, какъ государю, такъ и всѣмъ членамъ. Рѣшено было при послѣдующихъ реформахъ слѣдовать именно подобной системѣ [1]).

Ясно, что на запискѣ Чарторижскаго сказывается вліяніе французской конституціи 1779 года. Если всмотрѣться въ организацію властей, то нельзя не замѣтить проведенія въ ней однихъ и тѣхъ же началъ съ конституціею 1779 года; судебная власть такъ же, какъ и тамъ, выдѣляется изъ сферы административной. Охранительная роль Сената та же, что и Сената-охранителя [2]). Министры такъ же, какъ и тамъ, отвѣтственны. Не смотря на ясность и свѣтлость мысли записки Чарторижскаго, въ ней не были разработаны детали. Былъ лишь намѣченъ общій контуръ реформы [3]), а потому вопросъ объ организаціи министровъ не могъ быть исчерпанъ этой запиской. По этому вопросу работали еще многіе и работали при томъ неуспѣшно, останавливая свое вниманіе

---

[1]) Seances du Comitè 1802. Изъ Строганов. архива т. 3. Seance du 10 fevrier 1802 ibidem, 177—178 стр.

[2]) Senat—Conservateur, Constit. 1799, 13 decembre (см. Titre, II).

[3]) Senat—Conservateur, Constit. du frimaire an III (13 decembre 1799, Tite II).

главнымъ образомъ на внѣшней сторонѣ организаціи министерской власти.

Тѣмъ не менѣе затронутый вопросъ объ отношеніи министровъ къ другимъ высшимъ государственнымъ учрежденіямъ и, особенно, объ ихъ отвѣтственности нельзя было оставить нерѣшеннымъ. Еще въ запискѣ Чарторижскаго проэктировалось связать отвѣтственность министерской власти съ предоставленіемъ Сенату надзора за администраціей и въ томъ числѣ за министрами. «Сенату, по запискѣ Чарторижскаго, министры должны были представлять ежегодные отчеты». Естественно, что въ засѣданіи 16 марта, когда поднялся вопросъ о Сенатѣ, снова долженъ былъ выступить вопросъ объ отвѣтственноети министерской власти передъ нимъ. Новосильцевъ, читавшій въ этомъ засѣданіи проэктъ указа, шелъ еще дальше Чарторижскаго въ вопросѣ объ отвѣтственности министерской власти передъ Сенатомъ. Однимъ изъ пунктовъ проэкта указа, на который государь не особенно соглашался, была свобода преслѣдованія (Сенатомъ) министровъ въ тѣхъ случаяхъ, когда они при докладѣ указывали на ложные или вымышленные факты, которые ввели бы государя въ ошибку. Въ такомъ случаѣ по проэкту предполагалось послѣ запроса и разъясненій министра, сдѣлать государю докладъ о его поведеніи.

По мнѣнію членовъ комитета установленіе подобной отвѣтственности было необходимо. Безъ установленія ея весь манифестъ о Сенатѣ имѣлъ бы видъ игры и организовалъ бы деспотизмъ гораздо сильнѣе, чѣмъ это было прежде, а потому установленіе ясной отвѣтственности министерской власти было главнымъ дѣломъ, на которомъ особенно настаивали члены комитета. Государя смущало въ предлагаемой мѣрѣ то, можно ли было оставить за Сенатомъ право дѣлать представленія, когда какой-нибудь докладъ былъ уже утвержденъ имъ. По мнѣнію членовъ, на-

оборотъ, не было нужды отнимать у Сената право обнаруживать ложь, которую министры могли бы допустить въ то время, когда священное убѣжденіе императора было бы застигнуто врасплохъ. Съ этимъ не могъ не согласиться государь [1]). Нельзя не замѣтить, что подобное установленіе отвѣтственности министерской власти предъ Сенатомъ имѣло громадное значеніе по мнѣнію членовъ комитета, а особенно Новосильцева, какъ англомана и потому сторонника представительнаго образа правленія. Въ организаціи общаго управленія, начертаніе котораго Новосильцевъ сообщилъ Лагарпу, — управленія въ въ такомъ видѣ, какъ возможно его предположить въ будущемъ, когда возможенъ будетъ представительный образъ правленія (gouvernement representatif), вопросъ объ отвѣтственности министерской власти предъ Сенатомъ Новосильцевъ, естественно, долженъ былъ рѣшить такъ, какъ онъ рѣшилъ его въ своемъ проэктѣ указа Сенату, читанномъ имъ государю. Въ немъ, какъ мы видѣли, министры ставились подъ контроль Сената и тѣмъ въ сущности думали избѣгнуть министерскаго деспотизма [2]).

Въ засѣданіи 24 марта графъ Кочубей прочелъ пояснительную къ указу объ учрежденіи министерствъ записку, въ которой цѣлью ихъ образованія ставилось: «дать управленію ходъ, наиболѣе сообразный къ упроченію общаго благоденствія (le bien—être de tous les citoyens)». Излагая причины учрежденія министерствъ, графъ обратился къ русской исторіи, изъ которой онъ видитъ, что всѣ самодержцы чувствовали нужду произвести реформы въ управленіи.

Въ настоящее же время неизбѣжный безпорядокъ, который господствовалъ во многихъ частяхъ управленія

---

[1]) Seance du 16 mars 1802. Изъ Строганов. архива, т. 3.

[2]) Seance du 17 mars 1802. Строган. архивъ, т. 3; изданіе Великаго Князя Николая Михайловича, т. II, стр. 192.

побудилъ, по его мнѣнію, Его Величество къ таковымъ постановленіямъ, которыми коллегіи прекращали свое существованіе и замѣнялись канцеляріями министровъ (les bureaux des ministres.) Это предположеніе вызвало однако возраженіе со стороны государя, по мнѣнію котораго «нельзя было въ разъ уничтожить всю эту старинную форму, но что достаточно, можетъ быть, подчинить коллегіи различнымъ министрамъ и затѣмъ, когда опытъ покажетъ безполезность этихъ учрежденій, тогда уничтожить ихъ». Такого же взгляда держался и князь Чарторижскій. Иначе думали объ этомъ самъ графъ Кочубей, Новосильцевъ и Строгановъ. По ихъ мнѣнію, трудно оставить эти старинныя учрежденія, потому что они «препятствовали бы ходу дѣлъ въ министерствахъ и что пришлось бы въ случаѣ сохраненія ихъ сдѣлать цѣлое положеніе, для того чтобы примѣнить эти использованныя учрежденія къ тому, что было еще дѣломъ достаточно затруднительнымъ». Возникшій по этому поводу споръ не привелъ ни къ какимъ послѣдствіямъ и рѣшеніямъ. Также безрезультатно оказалось разсужденіе и о другой статьѣ Кочубея, гдѣ онъ предлагалъ, чтобы указы давались на имя Сената, а послѣдній ихъ сообщалъ бы затѣмъ министру, къ которому то относилось. Такой порядокъ передачи указовъ министрамъ, по мнѣнію графа, въ которомъ онъ указывалъ и на мнѣніе членовъ комитета (въ предыдущихъ засѣданіяхъ), снималъ съ нихъ отвѣтственность, принимаемую ими на себя контрасигнованіемъ указовъ (par la contrasignature); «вотъ почему мы полагали, закончилъ Кочубей, что лучше, чтобы указы давались на имя министровъ, которые бы дѣлали донесеніе Сенату» [1]). Мы не останавливаемъ вниманіе читателя на

---

[1]) Seance du 24 mars; изъ Строг. архива, т. 3, стр. 197—197; изд. Великаго Князя Николая Михаиловича.

той части работъ Негласнаго Комитета, которыя относятся къ распредѣленію дѣлъ между различными министерствами, равно какъ и къ раздѣленію самихъ министерствъ. Надъ этой стороной дѣла работали: Оленинъ, Платеръ, Новосильцевъ и Лагарпъ. О работѣ Оленина и Платера осталось мало данныхъ [1]). Извѣстенъ проэктъ Новосильцева, которымъ дѣла управленія распредѣлялись на девять министерствъ.

Въ проэктѣ Новосильцева останавливаетъ вниманіе не техническая сторона организаціи министерствъ, а та сторона его, гдѣ онъ касается вопроса о дѣлахъ, выходящихъ за предѣлы власти министровъ. «Все, выходящее за предѣлы власти министерствъ, подлежало, по его мнѣнію, рѣшенію государя на основаніи доклада, представляемаго ему министромъ, и мнѣнія Совѣта. Затѣмъ уже указъ, скрѣпленный подписью министра, долженствовалъ быть обнародованъ обычнымъ порядкомъ». По вопросу,—слѣдовало ли указы вносить предварительно на разсмотрѣніе въ совѣтъ, голоса раздѣлились. Справедливо замѣтилъ графъ Кочубей, что «это было бы нововведеніемъ у насъ, потому что совѣтъ есть учрежденіе частное, совершенно зависимое отъ императора; слѣдовательно,—постановленіе—отдавать всякое дѣло на рѣшеніе совѣта—противорѣчило бы нашему обыкновенію» [2]). Читая этотъ проэктъ Новосильцева, видишь невольно, сколько за этими деталями упущено основного въ организаціи министерской власти, не говоря уже о томъ, что въ своемъ распредѣленіи дѣлъ онъ не исчерпывалъ всѣхъ вѣтвей управленія. Составитель раздѣлилъ по возможности всѣ вѣтви матеріальныхъ благъ, но за

---

[1]) ibidem стр. 198—199.

[2]) Seance du 11 avril 1802,—ibidem, 208—210 стр.; Богдановичъ—тоже извлеченія, 77—79; Щегловъ—назв. сочиненіе, 788—789 стр.

этой матеріальной областью осталась внѣ проэкта громадная область полиціи, благосостоянія народнаго, спокойствія, тишины и благоустройства всей имперіи.

Недостатки проэкта замѣчены были самими членами и потому предполагалось весь его передѣлать, посовѣтовавшись предварительно съ Лагарпомъ и съ нѣкоторыми дѣльцами, которые могли бы дать полезныя практическія свѣдѣнія, чтобы облегчить дѣло [1]).

Замѣчанія Лагарпа сводились, главнымъ образомъ, къ технической сторонѣ организаціи министерствъ, къ канцелярскимъ порядкамъ этой организаціи. Этого именно не доставало, по мнѣнію Лагарпа, для осуществленія всего этого проэкта. Необходимо было составить подробное положеніе о канцелярскомъ порядкѣ. Существенная сторона проэкта не вызвала замѣчаніи Лагарпа. Онъ уже не мечталъ теперь объ осуществленіи своихъ прежнихъ стремленій. Послѣ своего теперешняго возвращенія въ Россію, онъ былъ разочарованъ въ своихъ прежнихъ убѣжденіяхъ, въ которыхъ стремился воспитать и своего ученика—теперь императора Россіи. Вотъ почему онъ не стремился къ кореннымъ измѣненіямъ въ государственномъ строѣ Россіи. Теперь онъ не совѣтуетъ уже заимствовать съ запада ничего изъ тѣхъ конституціонныхъ началъ, поклонникомъ которыхъ онъ былъ прежде. Онъ предлагаетъ собрать во Франціи свѣдѣнія относительно технической стороны организаціи. Наши же порядки въ этой сторонѣ правительственныхъ учрежденій ему казались совсѣмъ неудовлетворительными, потому то преобразованіе ихъ должно быть однимъ изъ первыхъ предметовъ заботы правительства.

Выяснивъ техническую сторону организаціи министерствъ, комитетъ остановилъ свое вниманіе въ проэктѣ

---

[1]) Архивъ Строганова—ibidem, 210 стр.

Новосильцева, на тѣхъ статьяхъ его, которыя относились къ порядку личныхъ докладовъ министровъ государю въ тѣхъ случаяхъ, когда отсутствуютъ законы. Опредѣляя способъ, которымъ докладъ долженъ быть составленъ, Новосильцевъ полагаетъ въ своемъ проэктѣ необходимымъ, во первыхъ, изложить положенія—о чемъ спрашиваютъ,—основанія, по которымъ спрашиваютъ, и выгоды, которыя должны быть слѣдствіемъ. Эти доклады должны быть разсмотрѣны въ комитетѣ, составленномъ изъ всѣхъ министровъ, и если эта формальность была не соблюдена, другіе министры имѣли право дѣлать представленіе по предмету доклада. Когда государь высказалъ нѣкоторое сомнѣніе относительно необходимости обсуждать комитетомъ личные доклады, то ему отвѣтили, что это безусловно необходимо, такъ какъ всѣ вѣтви управленія—какъ бы звенья цѣпи, а потому всякое новое распоряженіе должно быть обсуждаемо всѣми лицами, участвующими въ управленіи, дабы дѣйствія одного не мѣшали дѣйствіямъ другого и чтобы всѣ части государственнаго управленія были направлены къ общему центру. Эта мѣра была необходима также затѣмъ, чтобы министръ не могъ ввести въ заблужденіе императора и этой отчетностью предъ своими коллегами оставался въ точныхъ границахъ своихъ обязанностей. Разсужденія свелись къ тому предложенію, чтобы «только всѣ текущія дѣла были обсуждаемы министрами вмѣстѣ, а важнѣйшія были бы обсуждаемы въ Совѣтѣ, созываемомъ по такому дѣлу».

Вносить всѣ дѣла въ совѣтъ было невозможно, такъ какъ это отняло бы много времени у министровъ, значительно замедлило бы ходъ дѣлъ и связало бы руки министрамъ, которые кромѣ того подлежатъ важной отвѣтственности. Вся эта важная министерская отвѣтственность, по проэкту Новосильцева, сосредоточилась въ Сенатѣ. «Каждый министръ долженъ представлять каждый

годъ государю отчетъ о своемъ управленіи. Этотъ отчетъ долженъ пойти сначала въ Сенатъ, который сличаетъ его съ донесеніями (рапортами), полученными въ теченіе года и утвержденными докладами, такъ же, какъ и съ указами, которые были сообщены по вѣдомству части министерства. Сенатъ представляетъ докладъ, въ которомъ находится его заключеніе на все это». На эту статью возразилъ самъ государь. По его мнѣнію, Сенатъ получалъ такое право, котораго онъ никогда не имѣлъ, право, которое противорѣчитъ назначенію Сената, какъ высшаго судилища.. (Cour de justice). Это возраженіе государя, какъ мы увидимъ потомъ изъ организаціи министерствъ, не имѣло осуществленія. Не нашлось другого, болѣе прочнаго учрежденія, предъ которымъ министры могли бы нести свою отвѣтственность.

Организація министерской власти уже близилась [1]) къ концу. Намѣчено было почти все самое существенное. Отношеніе министровъ къ Сенату и Комитету были выяснены. Для государя и его сотрудниковъ не осталось никакихъ сомнѣній въ этихъ отношеніяхъ. Прежній самодержавный строй остался неизмѣннымъ, получивъ только другой, лучшій по внѣшности, видъ. Въ усовершенствованіи политическаго строя обратили больше вниманія на внѣшнюю техническую сторону. Естественно, что между реформаторами происходятъ самые оживленные споры по такимъ вопросамъ, какъ распредѣленіе круга вѣдомствъ каждаго изъ министровъ. Этому вопросу отводится самое большое мѣсто. Вопросовъ коренныхъ какъ-будто намѣренно избѣгаютъ, боятся затронуть ихъ. Не по плечу было имъ разрушить созданное вѣками, сросшееся съ плотью и кровью русскихъ государственныхъ учрежденій. Поэтому ихъ го-

---

[1]) Seances du Comité 1802. Изъ Строганов. архива т. 3. Seance du 21 avril, т. 2, стр. 213—218.

рячіе споры о томъ, въ вѣдомствѣ какого министра должна находиться та или другая отрасль управленія, кажутся такими мелкими, не отвѣчающими кореннымъ запросамъ того времени [1]). А потребность времени указывала имъ на необходимость вести русскую націю по пути, приближающему ее къ усвоенію началъ западно-европейской политической культурной жизни. Это было какъ-будто позабыто ими.

Въ архивѣ Строганова сохранился проэктъ организаціи министерствъ [2]). Послѣ всего, что было высказано членами неоффиціальнаго комитета, послѣ всѣхъ ихъ разсужденій, проэктъ содержитъ какъ-бы резюме того, что всѣми ими было принято. Въ немъ сказывается поспѣшная работа, много не досказаннаго, не додѣланнаго. Какъ нужно было ожидать, въ немъ оказалось и много несостоятельнаго. Лучшіе люди того времени должны были замѣтить это. Характерны между прочимъ замѣчанія на него, сдѣланныя графомъ С. Р. Воронцовымъ, этимъ русскимъ Питтомъ, какъ называли его въ интимной перепискѣ члены комитета. Не говоря уже о томъ, что Воронцовъ сдѣлалъ вѣсскія замѣчанія относительно технической стороны организаціи министерствъ, онъ коснулся и существа этого проэкта. Такъ, поразившись тѣмъ, что по проэкту въ вѣдѣніи министра финансовъ оставлены не только функціи, принадлежащія министру внутреннихъ дѣлъ, но и функціи судебныя, какъ напр. въ § 11, въ которомъ говорится, что вѣдѣнію министра финансовъ принадлежатъ всѣ казенныя палаты по всѣмъ расчетамъ и жалобамъ, кои встрѣчаются по симъ двумъ предметамъ и по взысканію недоимокъ по онымъ, С. Р. Воронцовъ

---

[1]) Ibidem. Seance du 5 mars. Seance du 12 mai 182 г. 220—229 стр.

[2]) См. соч. Великаго Князя Николая Михайловича: „Графъ Павелъ Александровичъ Строгановъ". Т. II стр. 277 297.

высказываетъ справедливое замѣчаніе, что такой порядокъ дѣлаетъ судьей этого министра, «что болѣе всего опасно». Насколько это не сообразно, графъ доказываетъ примѣромъ Англіи, «гдѣ, когда кто-нибудь долженъ государству, министръ можетъ начать дѣло въ судѣ только тогда, когда судья разсмотритъ дѣло и послѣ этого отдастъ варрантъ; въ противномъ же случаѣ, если министръ рѣшится преслѣдовать частное лицо безъ этого, онъ навлекаетъ на себя большой рискъ». «Предположите», прибавилъ онъ, «что я—министръ и, будучи золъ на васъ, я придираюсь къ чему-нибудь, преслѣдую васъ,—гдѣ найдете вы правосудіе»? Графъ Строгановъ, дѣйствительно, долженъ былъ признаться, что у насъ трудно ограничить эту прерогативу и что у насъ очень много отсталаго въ этомъ параграфѣ и въ томъ, что вообще имѣетъ отношеніе къ устройству юстиціи. Съ видомъ огорченія графъ С. Воронцовъ подтвердилъ эту мысль, прибавивъ, что намъ особенно нужно подумать о независимости судей, а до тѣхъ поръ, пока она не будетъ покоиться на солидныхъ основаніяхъ, мы будемъ рабами. Важно также замѣчаніе графа относительно сохраненія министерства коммерціи въ его прежнихъ функціяхъ и о цензурѣ.

Уже эти замѣчанія, относящіяся къ распредѣленію дѣлъ между различными министрами, обнаруживаютъ въ С. Воронцовѣ тонкій, опытный умъ знатока управленія. Нѣкоторыми изъ историковъ принято относить С. Воронцова къ людямъ стараго направленія. Добытыя теперь изъ Строгановскаго архива, его замѣчанія на проэктъ министерства доказываютъ обратное, что его воззрѣнія—воззрѣнія человѣка, воспитаннаго на началахъ англійскаго государственнаго строя, съ независимостью судебной власти, съ твердой отвѣтственностью министерской власти и солидарностью министерства. Дальнѣйшія замѣчанія графа наглядно доказываютъ его знакомство

съ англійскимъ государственнымъ строемъ. Онъ одобряетъ въ проэктѣ все, сходное съ англійскими аналогичными учрежденіями. Какъ англоманъ, онъ пришелъ въ восторгъ отъ § XII проэкта, которымъ предписывалось, чтобы каждый министръ, прежде поднесенія доклада Его Величеству, долженъ предварительно его предложить прочимъ министрамъ для надлежащаго соображенія со всѣми государственными частями. «Этотъ параграфъ, сказалъ графъ, совершененъ; это поправляетъ все несовершенное, что могло быть въ остальныхъ частяхъ указа. Я предлагалъ это, говоритъ графъ, въ депешѣ, которую послалъ изъ Лондона императору и гдѣ я отклонялъ слушаніе дѣлъ въ Совѣтѣ». По мнѣнію графа, этотъ параграфъ—наиболѣе твердая гарантія противъ поспѣшности и стѣснительности предпріятій. Несомнѣнно, въ этомъ своемъ замѣчаніи С. Р. Воронцовъ представилъ себѣ въ идеальномъ свѣтѣ предполагаемую солидарность нашего министерства. Дѣятельность комитета министровъ доказываетъ совершенно обратное. Не доставало очень многихъ другихъ условій для проведенія въ жизнь этой солидарности на манеръ солидарности въ англійскомъ государственномъ управленіи. Практика комитета разрушила и послѣдующія совѣты Воронцова, въ которыхъ онъ предлагалъ, чтобы каждый министръ имѣлъ очень точный реестръ рѣшеніямъ, которыя онъ даетъ, изъ которыхъ можно судить объ его управленіи. «У насъ, прибавилъ онъ, этого никогда не бываетъ и когда министръ оставляетъ мѣсто и другой ему наслѣдуетъ, то онъ вступаетъ въ должность, не зная, въ какомъ положеніи онъ принимаетъ бразды правленія и какой духъ господствовалъ до него (въ министерствѣ); а предлагаемая мѣра служила бы хорошимъ руководствомъ или для реформы, которую онъ думаетъ произвести, или для того, чтобы продолжить тѣ, которыя уже начаты; подобная вещь всегда

была у насъ необходима». Параграфомъ XI, предполагавшимъ дать министрамъ инструкціи, которыми ясно обозначены будутъ предѣлы ихъ власти, графъ остался доволенъ, такъ же, какъ и § XIII, въ которомъ подробно говорится о надзорѣ Сената надъ управленіемъ министровъ. Сенатъ въ такой роли долженъ сохранять достоинство. «Не нужно много сенаторовъ», говоритъ онъ, «но нужно, чтобы они были честны, неподкупны даже на маленькую низость, пользовались всеобщимъ уваженіемъ и независимымъ положеніемъ... Нужно, чтобы это учрежденіе могло всегда, вслѣдствіе довѣрія, которое оно внушаетъ, успокоить опасенія, которыя могутъ возникнуть вслѣдствіе или слабости правленія, или въ случаѣ долгой и хронической болѣзни». «Сенаторъ долженъ быть, какъ жена Цезаря, свободенъ отъ подозрѣній». Сенатъ, по мнѣнію графа, въ своей роли надзора за управленіемъ министровъ приближается къ Верхней Палатѣ въ Англіи; тѣмъ не менѣе графъ видѣлъ, что наслѣдственность должностей въ Сенатѣ у насъ непримѣнима и что это у насъ оказалось бы опаснымъ такъ же какъ и въ роли надзора есть большая разница Сената отъ Верхней Палаты. Безпрерывный надзоръ Сената надъ министрами не можетъ внушить страха злонамѣренному министру, такъ же какъ «врядъ ли найдется кто-либо изъ сенаторовъ, который бы взялъ перо, чтобы предувѣдомить императора противъ какого-нибудь изъ его министровъ». Тѣмъ болѣе не могли бы, по его мнѣнію, сдѣлать это сенаторы того времени при вполнѣ зависимомъ положеніи. Для этого необходимо обезпечить эту гарантію очень хорошимъ выборомъ сенаторовъ.

Относительно Совѣта графъ одобрилъ идею раздѣлить его на Комитетъ министровъ и Совѣтъ, который созывался бы въ важнѣйшихъ случаяхъ по примѣру Тайнаго Совѣта въ Англіи; но, по его мнѣнію, необходимо точно

установить число совѣтниковъ и увеличить число министровъ для того, чтобъ не было сдѣлано какой-нибудь малѣйшей подтасовки. Увеличеніе числа министровъ особенно хорошо для того, чтобы дать Совѣту оружіе противъ всевозможныхъ происковъ, съ которыми онъ иначе можетъ не справиться [1]). Всѣ остальные параграфы не нашли возраженій со стороны графа, а замѣчанія его, нами не приведенныя, не относятся къ существу проэкта и не имѣютъ существеннаго значенія.

ГЛАВА IV-я.

Замѣчанія Воронцова не были приняты во вниманіе и если сравнить проэктъ организаціи министерства съ ними, то нельзя не замѣтить, что вниманіе было обращено на замѣчанія, сдѣланныя Строгановымъ, мало общаго имѣющія съ тѣми, которыя представилъ Воронцовъ. Строгановъ, у котораго былъ въ рукахъ проэктъ, принялъ во вниманіе замѣчанія С. Воронцова въ самой меньшей мѣрѣ. Мы не будемъ приводить здѣсь всего манифеста 8 сентября 1802 года объ учрежденіи министерствъ. Разница между нимъ и проэктомъ та, что въ манифестъ внесены всѣ замѣчанія Строганова. Должность министра юстиціи оставлена на основаніи инструкціи генералъ-прокурору, согласно съ замѣчаніемъ, сдѣланнымъ на проэктѣ. Главное Почтовое Управленіе перенесено (согласно съ замѣчаніями С. Воронцова) изъ вѣдѣнія министра финансовъ въ вѣдѣніе министра внутреннихъ дѣлъ, а удѣльный департаментъ совсѣмъ изъятъ изъ вѣдѣнія всѣхъ министровъ, какъ часть вѣдомства Двора Его Величества. Согласно съ замѣчаніемъ Строга-

---

[1]) Изъ Строгановскаго архива (томы 1 и 5). Conférence avas le comte Simon Worontsoff (le 27 mai 1802). Ibidem, 262—275 стр.

нова на проэктъ, изъ вѣдомства Министра Народнаго Просвѣщенія изъяты учебныя заведенія, предоставленныя особому попеченію императрицы. Министры присутствуютъ въ Сенатѣ, а товарищи министра отвѣтственны за то, что ими самими подписано будетъ.

Въ манифестѣ опредѣляется цѣль реформы управленія. Она—самая благороднѣйшая и гуманная: чтобъ «имѣть спасительныя средства не только исправлять всякое явное, пагубными послѣдствіями обнаруживаемое зло, но, въ особенности, искоренять самое начало онаго, отвращать всѣ причины, могущія подать поводъ къ нарушенію общаго и частнаго спокойствія, открывать нужды народа, предупреждать ихъ, и благоразумно, ревностно и дѣятельно способствовать соблюденію и утвержденію необходимаго во всемъ порядка и умноженію богатства природныхъ и искусственныхъ произведеній, основаніемъ силѣ и могуществу Имперіи служащихъ».

Слѣдуя тому, что «чѣмъ стройнѣе, тверже и совершеннѣе было все политическое тѣло, тѣмъ довольнѣе и счастливѣе каждый членъ, ему принадлежащій... Мы заблагоразсудили раздѣлить государственныя дѣла на равныя части, сообразно ихъ естественной связи между собой и для благоуспѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ нами министровъ... Мы имѣемъ лестную надежду, что министерство споспѣшествовать намъ будетъ къ утвержденію народнаго спокойствія... къ сохраненію и возвышенію общаго всѣхъ благосостоянія и къ воздаянію каждому должнаго отъ лица правосудія, къ оживленію трудолюбія, промышленности и торговли, къ распространенію наукъ и художествъ, столь необходимыхъ для благоденствія народовъ: словомъ, къ приведенію всѣхъ частей государственнаго управленія въ прочное и намѣренію нашему соотвѣтственное устройство» [1]). Какъ видно,

[1]) П. С. Зак., т. XXVII, № 20406.

манифестъ опредѣлялъ въ однѣхъ лишь общихъ чертахъ отношенія министерствъ къ верховной власти, къ Совѣту, къ Сенату и между собой. Реформа 1802 года отличается осторожнымъ характеромъ: она подтвердила первенствующее значеніе Сената и не уничтожила коллегій. Что же касается до коллегій, то военная коллегія, адмиралтействъ-коллегія и иностранная коллегія были оставлены на прежнемъ ихъ основаніи и подчинены министрамъ: военно-сухопутныхъ силъ, морскихъ силъ и иностранныхъ дѣлъ. Каждое учрежденіе, завѣдующее извѣстною частью, обязано было о всѣхъ дѣлахъ своихъ посылать еженедѣльно «своему министру» меморію, а по дѣламъ затруднительнымъ—особыя представленія; свои замѣчанія и рѣшенія министръ сообщалъ подвѣдомственнымъ мѣстамъ предложеніями; но, когда министръ подтверждалъ предложеніе, то подчиненное учрежденіе должно было исполнить его резолюцію, даже оставаясь при своемъ мнѣніи, которое въ такомъ случаѣ записывалось въ журналъ. Такимъ образомъ министры не управляли непосредственно; въ ихъ прямомъ вѣдѣніи не было никакихъ установленій; имъ назначены были только личныя канцеляріи для сношеній съ подвѣдомственными коллегіями, экспедиціями и конторами; слѣдовательно, по характеру власти министры имѣли нѣкоторое сходство съ главными директорами при Императорѣ Павлѣ. Разница, по мнѣнію даже самихъ современниковъ, была только въ названіи. «Министръ дѣйствуетъ въ коллегіи, какъ главный директоръ», такъ писалъ Кочубей въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ 18 іюля 1803 года [1]). Но хотя коллегіи и продолжали функціонировать, онѣ были обречены ходомъ развитія министерской власти на то, чтобы прикончить свое существованіе. Коллегіальное дѣлопроизводство не могло имѣть мѣста, когда во главѣ

[1]) Ibid. № 20852.

извѣстной части стоялъ единоличный органъ—министръ, когда вмѣстѣ съ учрежденіемъ министерствъ должна была получить осуществленіе и развитіе въ сферѣ управленія административная централизація. Главной характерной чертой дѣлопроизводства нашихъ министерствъ было то, что рѣшеніе дѣлъ въ нихъ зависѣло всецѣло отъ одного лица. Этимъ существенно отличались министерства отъ предшествовавшихъ имъ учрежденій—приказовъ и коллегій. Даже приказы не имѣли такого единоличнаго дѣлопроизводства, такъ какъ въ нихъ соединялись два элемента дѣлопроизводства: коллегіальный и единоличный. Коллегіальный состоялъ въ сужденіи и разсмотрѣніи дѣлъ нѣсколькими лицами (членами приказа) въ общемъ ихъ присутствіи, а единоличный—въ рѣшеніи, зависѣвшемъ отъ главнаго боярина, которому поручался приказъ. Это рѣшеніе лежало на его отвѣтственности. Такъ что судили и рядили многіе, рѣшалъ и отвѣчалъ одинъ; этому одному принадлежалъ рѣшительный голосъ, а членамъ только совѣщательный. И если бы разсуждать о томъ, какая связь нашихъ министровъ съ приказами, то нельзя иначе было бы отвѣтить на это какъ такъ, что въ министерство перешелъ одинъ изъ элементовъ устройства приказовъ (одноличное рѣшеніе дѣлъ). Отыскивать въ устройствѣ министерской власти въ Россіи коллегіальное начало, какъ это, напримѣръ, пытается сдѣлать профессоръ Ивановскій въ своей статьѣ: «Коллегіальное начало министерской организаціи» [1]),—намъ представляется крайне ошибочнымъ. Коллегіальное начало какой-либо организаціи обезпечиваетъ равное участіе всѣхъ ея членовъ въ рѣшеніи дѣлъ, которыя она вѣдаетъ. Безошибочно можно сказать, что правильнаго коллегіальнаго способа управленія у насъ никогда не было. Коллегіи наши и то

---

[1]) См. Ж. Ю. Об. 1895 г., кн. 7-я.

не вполнѣ удовлетворяли требованіямъ коллегіальнаго начала, когда способъ рѣшенія дѣлъ былъ таковъ, что всегда обезпечивалъ преобладающее вліяніе въ рѣшеніи дѣлъ президенту коллегіи. Тѣмъ болѣе тщетно стали бы мы это начало искать въ министерской организаціи, когда административная централизація получила самое преобладающее значеніе въ управленіи. Такого рода централизація не можетъ ужиться ни съ какимъ другимъ началомъ, какъ только съ единоличнымъ, съ бюрократическимъ. По тому времени не могло быть иначе, когда нужно было согласовать все управленіе страной съ самодержавнымъ строемъ нашего государства, съ каковымъ, вообще, можетъ мириться только чрезмѣрно развитая административная централизація. Всѣ лучшія мечты юности Императора Александра I вмѣстѣ съ его вступленіемъ на престолъ исчезли, а вмѣстѣ съ тѣмъ водвореніе у насъ управленія, обезпечивающаго свободу полититическую и личную, о чемъ онъ мечталъ въ своей юности, пошло по иному пути, должно было опредѣлиться самой жизнью. Эти чудныя задачи, поставленныя какъ цѣль учрежденія министерствъ, не могли осуществиться вполнѣ. Министерская власть опредѣлялась не этимъ манифестомъ. Съ самаго своего возникновенія она была поставлена въ двойственное положеніе, котораго должна была избѣгнуть и избѣгла скоро. Съ одной стороны былъ Сенатъ, какъ органъ надзора за ней и вмѣстѣ съ тѣмъ органъ вполнѣ зависимый, состоящій изъ членовъ, смѣняемыхъ когда угодно и замѣщаемыхъ по личному усмотрѣнію императора, а съ другой—неограниченная ничѣмъ самодержавная власть послѣдняго, отъ которой каждый министръ находился въ большой зависимости; вся же вообще система государственныхъ учрежденій получила названіе «Императорскаго Россійскаго Правительства». Спрашивается—какова же могла быть отвѣтственность министерской власти? Тщетными могли

оказаться попытки установить политическую отвѣтственность министерской власти. Въ неограниченной самодержавной монархіи ея не могло быть, когда отсутствовало учрежденіе, независимое отъ правительства,—учрежденіе, которое служило бы выраженіемъ общихъ стремленій націи. Сенатъ не былъ сдѣланъ послѣ его преобразованія-конституціоннымъ учрежденіемъ, а потому отвѣтственность, которую должна была нести передъ нимъ министерская власть, была чисто юридическая. И эта послѣдняя отвѣтственность не могла быть существенной, когда министры могли входить къ императору съ докладомъ. Если онъ признавалъ предлагаемыя министромъ мѣры полезными, то могъ всегда подписывать доклады о нихъ. Спрашивается—къ чему же могла свестись въ данномъ случаѣ контролирующая роль Сената, если министры могли являться исполнителями воли монарха, обходя въ то же время Сенатъ—верховное мѣсто имперіи, которому подчинены всѣ присутственныя мѣста, который наблюдаетъ за повсемѣстнымъ выполненіемъ правосудія, за соблюденіемъ общаго спокойствія и тишины и за прекращеніемъ всякихъ противозаконныхъ дѣяній. Онъ могъ быть въ любой моментъ низведенъ къ нулю въ своихъ компетенціяхъ. «Власть Сената ограничивается единою властью Императорскаго Величества», какъ говорится въ указѣ Сенату 8 сентября 1802 года, «иной же вышней власти онъ надъ собой не имѣетъ». Изъ указа Сената видно, что ему отведено громадное значеніе въ управленіи, которое въ то же время отдавалось цѣликомъ въ руки министровъ. Отвѣтственность, съ такой заботливостью всюду проводимая въ манифестѣ, на дѣлѣ должна была оказаться несуществующей. Сенатъ, изъ котораго хотѣли сдѣлать верховнаго охранителя гражданъ, не только не могъ бдительно смотрѣть за министрами, но даже не въ состояніи былъ повѣрить ни одного отчета. Въ составѣ Сената не было такихъ знатоковъ управленія, которые знали

бы въ подробностяхъ спеціальныя его отрасли, а потому, естественно, онъ долженъ былъ оказаться какъ-бы внѣ дѣлъ. Къ тому же администрація не только не дала ему возможности бдительно смотрѣть за своими дѣйствіями, но даже не представила ни одного отчета для повѣрки [1]). Таковъ оказался результатъ реформъ, внѣшнимъ выраженіемъ которыхъ служили два законодательныхъ акта о министерствахъ и Сенатѣ. Оба они заключаютъ постановленія, противорѣчащія другъ другу и ничуть между собой не согласованныя. Еще при самомъ появленіи указа о возстановленіи Сената многіе изъ близкихъ къ императору дѣятелей предвидѣли неосуществимость многихъ изъ провозглашенныхъ въ этомъ указѣ началъ [2]). Скоро такъ и должно было случиться. Министерская власть, которая должна была находиться подъ контролемъ Сената, въ силу довѣрія императора заняла первенствующее значеніе въ ряду другихъ органовъ, создавъ свой центральный министерскій органъ—Комитетъ, а отчеты министерскіе передъ Сенатомъ должны были превратиться въ пустую формальность. Первая комиссія, назначенная для повѣрки ихъ Сенатомъ, цѣлый годъ не могла кончить своей работы, не смотря на приставленныхъ къ ней оберъ-секретарей [3]).

Министерская власть, въ сущности говоря, должна была опредѣлиться въ своихъ деталяхъ самостоятельно на основаніи инструкцій, которыя долженъ былъ представить каждый изъ министровъ. Манифестъ же объ учрежденіи министерствъ былъ плодомъ поспѣшной работы. Онъ не опредѣлялъ точно отношеніе министерской власти къ

---

[1]) „Сперанскій и его государственная дѣятельность"—Русскій Архивъ 1868 г., стр. 1590.

[2]) Memoires du Prince Adam Czartoryscy, Paris 1887, т. I, стр. 307.

[3]) Записки Державина, стр. 356 и 467; „Сперанскій и его государственная дѣятельность",—ibidem.

подчиненнымъ органамъ, а объ отношеніяхъ министровъ между собой въ немъ не находимъ ни одного слова. Манифестъ даетъ право подчиненнымъ установленіямъ дѣлать министру представленія по поводу его замѣчаній, касающихся текущаго управленія въ томъ случаѣ, когда мѣстныя установленія не были согласны съ такими замѣчаніями; однако тотъ же законъ вмѣняетъ мѣстнымъ установленіямъ въ обязанность подчиняться мнѣнію министра при вторичномъ подтвержденіи его [1]). Изъ приведенной статьи манифеста 1802 г. видно, что онъ не возвышается еще до пониманія и признанія принципа закономѣрнаго повиновенія. Если принять во вниманіе, что министры всегда могли самостоятельно издавать указы по дѣламъ, которыя не требуютъ установленія новаго закона, а съ разрѣшенія императора и по всякимъ другимъ, то нельзя не признать за ихъ властью рѣшающаго значенія, которое должна была получить она въ сферѣ государственнаго управленія. Манифестъ 1802 г., имѣя въ себѣ много недосказаннаго, однако съ первыхъ же поръ далъ сильный толчекъ къ тому, чтобъ министры получили возможность къ безграничному деспотическому развитію своей власти. Этого-то и не замѣтилъ графъ С. Р. Воронцовъ, многое одобрявшій въ проэктѣ, какъ мы видѣли выше. Эта возможность ему бросилась въ глаза повже, когда графъ Кочубей далъ ему для замѣчаній свою записку, представленную потомъ императору для составленія инструкціи, которой долженъ быть снабженъ каждый министръ. По мнѣнію Кочубея, Государь учреждая министерства, желалъ ввести лучшее устройство. «Отъ Васъ, пишетъ Кочубей государю, не могла скрыться та истина, что не свойственно корпусамъ (коллегіямъ разумѣется) вѣдать дѣла правительственныя; ибо гдѣ отвѣтственность лежитъ на

---

[1]) П. С. З., № 20406, ст. IX.

многихъ по одному дѣлу, тамъ, такъ сказать, ее не существуетъ: ибо корпусамъ не свойственна та дѣйствительность, которая движетъ лица, самолюбіе и всѣ другія побужденія, болѣе дѣйствуя въ человѣкѣ, который самъ собою въ виду показывается, нежели въ обществѣ, раздѣляющемъ его славу или стыдъ».

Что же касается отвѣтственности вновь учрежденныхъ министровъ, то Кучубей ссылается на примѣръ Австріи и Пруссіи, гдѣ мы видимъ «министровъ, управляющихъ разными государственными частями съ властью весьма распространенною и безъ всякаго другого отчета, кромѣ государей своихъ». Отъ этого, по его мнѣнію, не происходитъ никакого неудобства, «ибо въ министры избираются обыкновенно люди, полною довѣренностью государей своихъ удостоенные, люди государственные, кои отлагать долженствуя всѣ малыя страсти, единственно одну только страсть имѣть должны—благо общественное,—люди, кои чтить должны превыше всего судъ публики, коему всѣ дѣянія ихъ ежечасно представляютъ; а потому (имѣя въ виду русское учрежденіе) опасеніе деспотизма министерскаго не что иное есть, какъ химера, тѣмъ менѣе доказательствъ требующая, что правила, манифестомъ 8 сентября о министерствѣ начертанныя, поставляютъ всякаго министра въ обязанность другъ съ другомъ по дѣламъ своей части сноситься и все доводить до свѣдѣнія Вашего Императорскаго Величества». Это одно уже могло, по мнѣнію Кочубея, ограничить мнимое самовластіе министровъ,—но «Ваше Императорское Величество преградили сугубо оное, предоставя Сенату право наблюденія, изъ чего и вывожу и послѣдствіе, что министерство Ваше съ сей стороны сугубую безотчетность представляетъ». Разграничивая предѣлы обязанностей Сената и обязанностей министерства, Кочубей находитъ несовмѣстимымъ съ ролью Сената участіе его въ дѣлахъ

правительственныхъ, на которыя по манифесту ему предоставлено вліяніе. Отъ Сената не имѣли намѣренія отдѣлить эти дѣла, а напротивъ предоставили ему «надзоръ за всѣми частями правительственными, заступленіе за благо общественное и власть верховнаго судилища». Согласившись съ необходимостью оставить за Сенатомъ всѣ вышепоименованныя функціи, Кочубей полагаетъ однако, что «онъ не долженъ непосредственно входить самъ въ управленіе, ибо управлять и ревизовать управленіе было бы судить самого себя» [1]). Что могъ бы сказать на это С. Воронцовъ послѣ того, что имъ было уже раньше высказано въ замѣчаніяхъ на проэктъ? Здѣсь онъ остался вѣренъ своимъ здравымъ взглядамъ. Его замѣчанія на записку Кочубея показываютъ, чего особенно боялись увидѣть въ учрежденіи министерской власти. «Мы съ вами совершенно расходимся въ понятіяхъ нашихъ объ управленіи, о законномъ и неизбѣжно-необходимомъ надзорѣ Сената за министерствомъ и, въ особенности, въ понятіяхъ о неминуемыхъ злоупотребленіяхъ министерскаго деспотизма, который, Богъ вѣсть почему, кажется вамъ невозможнымъ. Кто изъ насъ обоихъ правъ, это рѣшатъ опытъ и время, и притомъ время весьма непродолжительное», — такъ начиналъ излагать свои замѣчанія С. Воронцовъ. «Въ наставленіи министру внутреннихъ дѣлъ вамъ очень хочется увѣрить Государя, что невозможенъ министерскій деспотизмъ; опасеніе онаго вы называете химерою потому-де, что министры суть лица избранныя (это ваши собственныя словя). Вотъ единственный вашъ доводъ. Правда, что другого и не придумаешь; но доводъ этотъ таковъ, что мнѣ за васъ до-

---

[1]) Записка гр. Кочубея. Представлена Его Императорскому Величеству 27 марта 1803 г. Архивъ Князя Воронцова, II т. Москва. 1877 г. 450 и сл. стр.

адно, зачѣмсъ вы его привели»? Указывая на цѣлый рядъ избранныхъ министровъ, по его мнѣнію неудачныхъ, и среди нихъ на необузданнаго Державина, онъ указываетъ на наиболѣе деспотическія державы, гдѣ также избираются представители управленія. «Всѣ великіе визири въ Турціи, всѣ министры въ Персіи и въ Марокко суть равнымъ образомъ лица избранныя. Хорошее обезпеченіе противъ министерскаго деспотизма».

Что же касается до отношеній министерской власти къ Сенату, то, Кочубей всячески старается какъ въ своей запискѣ, такъ и въ отчетѣ низвести его значеніе къ нулю, что особенно не могло нравиться С. Воронцову, желавшему видѣть въ Сенатѣ независимое учрежденіе. Между тѣмъ Кочубей въ своемъ отчетѣ, раздѣляя обязанности губернаторовъ на распорядительныя и судебныя, говоритъ, что по первымъ они должны давать отчетъ министру внутреннихъ дѣлъ, а по вторымъ—министру юстиціи. «Чрезъ это, по мнѣнію Воронцова, совершенно уничтожается Сенатъ: ему нечего больше дѣлать и не зачѣмъ надзирать; ни о чемъ не увѣдомляемый, онъ уже не можетъ доводить до свѣдѣнія государя о дѣлахъ, совершенныхъ вопреки существующимъ законамъ, о злоупотребленіяхъ власти, совершаемыхъ съ умысломъ или по невѣдѣнію этими избранными лицами, которыхъ деспотизмъ есть-де химера». А между тѣмъ значеніе Сената въ управленіи очень велико. «Именные указы, всегда со временъ Петра Великаго исходившіе изъ Правительствующаго Сената, который пользуется въ народѣ общеизвѣстностью и уваженіемъ, могутъ ли встрѣчать себѣ такое почтительное и покорное сочувствіе, коль скоро они будутъ обнародоваться отъ имени государя графомъ Кочубеемъ, графомъ Васильевымъ или кѣмъ-либо другимъ изъ министровъ, имена которыхъ мѣняются, такъ что гдѣ-нибудь въ Иркутскѣ или Охотскѣ про нихъ могутъ и не знать, тогда

какъ Сенатъ извѣстенъ и уважаемъ по всей Имперіи». Министерскимъ указамъ и въ правѣ не оказывать непрерѣкаемаго довѣрія, такъ какъ они (т. е. указы), «можетъ случиться, состоялись въ слѣдствіе одного только личнаго и безъ свидѣтелей доклада, когда государь могъ быть чѣмъ-нибудь развлеченъ и не расположенъ обсудить доводы за и противъ предложеннаго къ подписанію указа».

Воронцовъ подтверждаетъ высказанное мнѣніе о приниженномъ положеніи Сената и о возрастающей на его счетъ министерской власти указаніемъ на невозможность Сенату войти съ представленіемъ послѣ изданія въ свѣтъ указа. «Исторія графа Потоцкаго, говоритъ онъ, удостовѣрила насъ, къ великой скорби всѣхъ русскихъ людей, что Сенатъ, оскорбленный Державинымъ, уже не посмѣетъ больше возвышать свой голосъ» [1]). «Неизвѣстно, почему избрали вы, продолжаетъ Воронцовъ въ своей запискѣ, Сенатъ передатчикомъ вашего отчета; онъ не въ состояніи понимать его, потому что вы безпрестанно ссылаетесь на обстоятельства, ему невѣдомыя и про которыя только знаютъ государь да вы». Единственно, что побудило Кочубея прибѣгнуть къ такому способу подачи отчета непосредственно императору, это то, по мнѣнію С. Воронцова, что онъ, явно заявивъ себя противъ сенатскаго вмѣшательстта въ дѣйствія министровъ и желая рѣшительнымъ и откровеннымъ образомъ упразднить отвѣтственность министровъ передъ Сенатомъ,—имѣлъ намѣреніе показать послѣднему, что, вопреки сентябрьскимъ манифестамъ прошлаго года, ему нѣтъ никакого дѣла до того, какъ управляется государство. Между тѣмъ какъ

---

[1]) Исторія графа Потоцкаго—фактъ интересный и характерный для отношеній министерской власти и несамостоятельности Сената. Мы ниже передадимъ его подробности.

польза отъ установленій министерскихъ не возможна безъ надзора за министрами со стороны Сената, которому они должны были давать отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ. Практика сдѣлала другое изъ этого. Министры всячески старались избавиться отъ сенатскаго надзора, увѣряя, что «министерскій деспотизмъ есть химера, такъ какъ министры суть лица избранныя». Они представляли отчеты чрезъ посредство Сената, не давали никакого объясненія, умалчивали о поводахъ, вызвавшихъ со стороны министровъ многія мѣропріятія и не прилагали подтвердительныхъ статей. Это то, по мнѣнію Воронцова, и есть «злоупотребленіе власти и министерскій деспотизмъ, отъ котораго блекнетъ все въ самой цвѣтущей странѣ, который оподляетъ людей и бываетъ виновникомъ бѣдствій какъ для подданныхъ, такъ и для самого государя». «Каково будетъ вамъ, когда вы останетесь безъ должности и когда вся Россія попрекнетъ васъ, что вами придуманъ, введенъ и укорененъ министерскій деспотизмъ, т. е. величайшее бѣдствіе, ужаснѣйшій бичъ, отъ котораго страждутъ подданные и ослабѣваетъ любовь ихъ къ Государю: ибо угнетаемый человѣкъ сначала проклинаетъ министра—угнетателя, а потомъ перестаетъ любить Государя, попускающаго своимъ визирямъ угнетать несчастныхъ подданныхъ» [1]). Но не одинъ С. Воронцовъ былъ такого взгляда на положеніе министровъ въ средѣ другихъ государственныхъ учрежденій и на ихъ отвѣтственность. Одинъ изъ современниковъ, строгій критикъ всѣхъ преобразовательныхъ начинаній Александра I, ставитъ вопросъ: передъ кѣмъ въ Россіи будутъ отвѣчать министры? «Предъ Государемъ, который уважаетъ въ нихъ свой выборъ, котораго дѣлаютъ они участникомъ своихъ ошибокъ, и который, не

---

[1]) Русскій Архивъ 1881 годъ, кн. 2, 155—161 стр.; Записка графа С. Р. Воронцова: „О внутреннемъ управленіи въ Россіи“.

признавшись въ оныхъ, не можетъ ихъ удалить? Предъ народомъ, который ничто? Предъ потомствомъ, о которомъ они не думаютъ? Развѣ только предъ своею совѣстью, когда невзначай есть она въ которомъ-нибудь изъ нихъ»? Окончательно этотъ критикъ приходитъ въ своихъ сужденіяхъ къ слѣдующему заключенію: «Можетъ быть, когда-нибудь случится, что разсѣянный Государь ввѣрится небрежнымъ министрамъ, которые ввѣрятся лѣнивымъ директорамъ, которые ввѣрятся неблагоразумнымъ и неопытнымъ начальникамъ отдѣленій, а они ввѣрятся умнымъ и дѣятельнымъ, но не весьма благонамѣреннымъ и добросовѣстнымъ, столоначальникамъ; тогда сіи послѣдніе безъ общей цѣли и связи будутъ одни управлять дѣлами государства». Вотъ будущность, которая, по мнѣнію критика, съ 8 сентября 1802 года открывалась для Россіи [1]).

Мы привели замѣчаніе Воронцова и другое изъ записокъ Вигеля затѣмъ, чтобы показать, насколько, съ точки зрѣнія лучшихъ современниковъ, учрежденіе министерствъ 1802 г. не было закономѣрнымъ и не вводило правомѣрный порядокъ въ государственный строй Россіи. Министры должны были явиться абсолютными хозяевами въ отведенныхъ имъ отрасляхъ управленія. «Все учрежденіе министерствъ, говоритъ Градовскій, носитъ на себѣ характеръ поспѣшной работы, торопливаго желанія доставить своимъ идеямъ торжество въ принципѣ, хотя въ самой несовершенной формѣ, съ тѣмъ, чтобы впослѣдствіи дать ей болѣе совершенную организацію. Оно было временнымъ перемиріемъ новыхъ французско-канцелярскихъ порядковъ съ прежними Петровскими учрежденіями, перемиріемъ, послѣ котораго должно было послѣдовать окончательное паденіе этимъ послѣднихъ» [2]). По мнѣнію другого автора, первое

---

[1]) Шильдеръ: „Императоръ Александръ I, т. 2, СПБ. 1904 г., 98 стр. Записки Ф. Ф. Вигеля, часть 2-я—рукопись.

[2]) Градовскій, собраніе сочиненій, т. I, стр. 289.

учрежденіе министерствъ, «набросанное на бумогу въ нѣсколькихъ поверхностныхъ очеркахъ, безъ всякихъ подробностей исполненія, и между тѣмъ приведенное въ дѣйствіе, оно во всемъ носило на себѣ отпечатокъ особенной спѣшности и малой опытности составителей» [1]). Не отрицая лучшихъ сторонъ министерской организаціи 1802 г., намъ не кажется, чтобы въ учрежденіи министерствъ 8 сентября было желаніе доставить своимъ идеямъ торжество въ принципѣ, хотя бы въ самой несовершенной формѣ. Прослѣдя всю работу Негласнаго Комитета, въ связи съ предшествующими этой работѣ стремленіями членовъ, какъ напр. Строганова, невольно приходишь къ выводу, обратному тому, къ которому пришелъ проф. Градовскій. Принципы, которымъ стремились дать торжество члены комитета, какъ будто, напротивъ, по мѣрѣ дальнѣйшихъ работъ ихъ все болѣе и болѣе слабѣютъ и наконецъ вырождаются въ учрежденіе 1802 года 8 сентября, которое оставляло желать очень многаго съ точки зрѣнія самихъ современниковъ. Недоговоренное, недомолвленное въ этомъ учрежденіи было договорено дѣятельностію тѣхъ же членовъ въ то время, когда они становятся министрами. Отказавшись отъ многихъ своихъ прежнихъ убѣжденій, члены комитета оказались предъ дилеммой правоваго государства, понятія о которомъ уже слагались на западѣ Европы и проникали въ Россію. Обратившись къ государственному устройству Россіи, они не нашли и признака правомѣрности въ этомъ устройствѣ. Нужно было создать такое государственное устройство, которое гарантировало бы закономѣрность. Но вся предшествующая жизнь не испытывала на себѣ закономѣрности. Правда, проблески ея были въ лицѣ учрежденій Петра I и Екатерины II, но все же государственная жизнь ре-

---

[1]) Жизнь графа Сперанскаго, т. I, стр. 94.

гулировалась, при отсутствіи основныхъ законовъ имперіи, больше всего административными распоряженіями. Теперь хотѣли обсуждать самую пользу сдѣланныхъ распоряженій. Но эти гарантіи, данныя обществу, должны были остаться мертвою буквой. Бюрократія не хотѣла подчиниться иной, кромѣ государевой, власти, и она безъ труда достигла своихъ цѣлей. Личные и безконтрольные доклады при столь громадномъ кругѣ занятій, какой выпадаетъ на долю русскаго царя, составляли тогда, составляютъ еще и теперь, идеалъ лицъ, власть держащихъ, а вмѣстѣ съ этимъ отвѣтсвенность министерской власти, которая съ такой заботливостью всюду проводилась въ манифестѣ, на дѣлѣ должна была оказаться несуществующей.

ГЛАВА V-я.

Министерская власть со времени учрежденія 1802 года до „Общаго Наказа Министерствамъ".

Министерская власть и Сенатъ.

«Министерство образовано и идетъ довольно хорошо уже болѣе мѣсяца. Дѣла отъ этого пріобрѣли гораздо болѣе ясности и методы и я знаю тотчасъ съ кого взыскать, если что-нибудь идетъ не такъ, какъ слѣдуетъ». Такъ писалъ императоръ Александръ Лагарпу [1]). И дѣйствительно, если стать на точку зрѣнія императора, въ рукахъ котораго оказалось столь послушное орудіе, какъ единоличные органы управленія—министры, имъ назначаемые и смѣщаемые, которымъ онъ могъ давать отъ себя желательныя ему самому полномочія, то понятно его мнѣніе. Министерства идутъ хорошо, императоръ знаетъ тотчасъ съ кого взыскать, если что-нибудь идетъ не такъ,

---

[1]) Сборникъ Русскаго Ист. Общества т. 5. С. П. 1870 г. 35 стр.

какъ слѣдуетъ. У него имѣются подъ рукой лица, облеченныя довѣріемъ, имъ избранныя и поставленныя во главѣ всѣхъ частей управленія. Положимъ, что министры обязаны были давать отчетъ Сенату. Онъ, въ силу предоставленныхъ ему правъ, могъ дѣлать государю представленія о такихъ указахъ, которые «въ исполненіи сопряжены съ великими неудобствами, или не согласны съ прочими узаконеніями, или же не ясны; но когда по таковому представленію не будетъ учинено перемѣны, то указъ остается въ своей силѣ». Такая статья указа 8 сентября, утвержденная не безъ нѣкотораго колебанія, имѣла въ виду ограничить произволъ министровъ, которые могли испрашивать высочайшія повелѣнія помимо Сената, нисколько не сообразуясь съ существенными законами. Эта статья, дающая Сенату право представленія верховной власти, могла имѣть очень большое значеніе въ ходѣ управленія, если бы Сенатъ воспользовался предоставленнымъ ему правомъ. Министерская власть въ своихъ дѣйствіяхъ могла бы быть до нѣкоторой степени удержана въ законныхъ предѣлахъ, если бы не было съ перваго же момента нанесено пораженіе существеннымъ правамъ Сената со стороны верховной власти. Министерская власть въ этомъ пораженіи должна была принять конечно активное участіе, какъ органъ, непосредственно исполняющій высочайшія повелѣнія. Александръ, къ удивленію ближайшихъ своихъ сотрудниковъ, не замедлилъ обнаружить полную нетерпимость къ самому умѣренному и законному проявленію самостоятельности взглядовъ Сената. Въ запискахъ Державина передается слѣдующій фактъ столкновенія верховной власти съ Сенатомъ, фактъ, результатомъ котораго должно было явиться безграничное возвышеніе министерской власти на счетъ Сената. «Въ началѣ 1803 года Сенатъ по иниціативѣ графа Северина-Потоцкаго, убѣжденнаго

въ искренности либеральныхъ взглядовъ императора, вздумалъ воспользоваться представленнымъ ему закономъ правомъ всеподданнѣйшихъ представленій. Дѣло касалось обязательнаго двѣнадцатилѣтняго срока службы дворянъ унтеръ-офицерскаго званія, не дослужившихся до оберъ-офицерства. Докладъ по этому вопросу министра военно-сухопутныхъ силъ былъ Высочайше утвержденъ 5 декабря 1802 г. Состоявшійся затѣмъ объ этомъ указъ прошелъ въ общемъ собраніи Сената безъ всякаго замѣчанія и былъ отосланъ въ военную коллегію для исполненія. Вслѣдъ затѣмъ 16 января 1803 г. въ общемъ собраніи Сената прочитана была замѣтка графа Потоцкаго, содержавшая въ себѣ критику доклада военной коллегіи, нарушившаго права дворянства, которыя Александръ торжественно наименовалъ и достовѣрилъ, «коренным и неприлагаемымъ закономъ». Въ заключеніе графъ Потоцкій обращался къ своимъ сотоварищамъ-сенаторамъ съ увѣщаніемъ не боятся злобы сильныхъ и не колебаться, «когда священный гласъ должности взываетъ». Онъ напоминалъ, что докладъ генерала Вязмятинова коснулся почти единственнаго коренного закона, которымъ Россія справедливо можетъ гордиться. «Не обязаны ли мы говорить, когда общее мнѣніе, кажется, насъ уже предварило? Не должны ли мы слѣдовать духу царствованія сего, вѣроятно, единственнаго въ вѣкахъ, чтобы намъ, движимымъ благоволеніемъ монарха-благотворителя, возвратить верховному сословію имперіи, хранилищу законовъ, первобытную его силу, достоинство и славу? Ежели нерадѣніемъ нашимъ упустить такое время, то не понесемъ ли праведной укоризны позднѣйшаго потомства? Вслѣдствіе сего мнѣніе мое, чтобы правительствующій Сенатъ, на основаніи указа сентября 8 дня 1802 года, вошелъ къ его величеству со всеподданнѣйшимъ докладомъ: не благоугодно ли будетъ повелѣть министрамъ

разсмотрѣть вновь столь важное узаконеніе». Тогдашній министръ юстиціи, Державинъ, нашелъ мнѣніе Потоцкаго возмутительнымъ по отношенію къ самодержавной власти государя и счелъ нужнымъ испросить высочайшую волю, вносить ли его въ Сенатъ. Императоръ, какъ пишетъ Державинъ, отвѣчалъ рѣзко: «Что же? Мнѣ не запретить мыслить, кто какъ хочетъ! Пустъ его подаетъ и Сенатъ пусть разсуждаетъ». Когда Державинъ заговорилъ о вредѣ такихъ мнѣній, особенно когда они подаются несвоевременно, государь сказалъ: «Сенатъ это и разсудитъ, а я не мѣшаюсь. Прикажите доложить». Слушаніе записки Потоцкаго въ Сенатѣ вызвало бурное засѣданіе и великое смятеніе: большинство присоединилось къ Потоцкому и положило войти къ государю съ представленіемъ о пересмотрѣ министрами доклада Вязмитинова. Державинъ донесъ императору, что Сенатъ весь противъ него, отъ чего Александръ такъ сильно встревожился, что поблѣднѣлъ, но разрѣшилъ министру дѣйствовать по закону. Генералъ-прокуроръ долженъ былъ дать согласительное предложеніе Сенату, которое однако не имѣло успѣха, и большинство осталось на сторонѣ Потоцкаго. Государь, узнавъ объ этомъ, съ негодованіемъ сказалъ: «Я имъ дамъ себя знать», но постепенно смягчился и долго держалъ поступившее къ нему дѣло, не упоминая о немъ ни слова даже на докладахъ министра юстиціи. Наконецъ, на Ѳоминой недѣлѣ, Императоромъ Александромъ позволено было, чтобы, на основаніи даннаго Сенату права, отъ него явилась депутація для объясненія этого дѣла предъ государемъ. Со стороны Сената избранъ былъ для объясненія сего дѣла г. Трощинскій и графъ Строгановъ, а Державинъ одинъ защищалъ сторону генералъ-прокурора. Весь пріемъ государемъ депутаціи состоялъ въ томъ, что онъ приказалъ Трощинскому читать мнѣніе Потоцкаго, резолюцію Сената, предложеніе согласительное Державина, и наконецъ послѣднее сенатское мнѣніе.

По выслушаніи всталъ, весьма сухо сказалъ, что онъ дастъ указъ и откланялся. «Предполагаемо, однако было, какъ пишетъ по этому поводу самъ Державинъ, что при таковыхъ депутаціяхъ государь будетъ входить во всѣ подробности дѣлъ, т. е. съ тою и другою стороною объясняться» [1]).

Такъ закончилось представленіе Сената. Спустя нѣкоторое время, 21 марта 1803 года послѣдовалъ указъ. Въ немъ говорилось: «удостовѣряясь многими опытами, что законы, въ разныя времена и при различныхъ обстоятельствахъ изданные, бываютъ во многихъ случаяхъ несогласны и даже противорѣчущи, отчего могутъ произойти многія неудобства въ исполненіи и важныя затрудненія въ дѣлахъ государственныхъ и судебныхъ,» государь почелъ за благо даровать Сенату право, «въ случаѣ, если бы по общимъ государственнымъ дѣламъ существовалъ указъ, который былъ бы сопряженъ съ великими неудобствами въ исполненіи или неясенъ, представлять о томъ императорскому величеству». Въ дальнѣйшей части указа государь полемизировалъ съ Сенатомъ по поводу происшедшаго инцидента, указывая на якобы незаконное основаніе, по которому Сенатъ вошелъ съ представленіемъ къ нему. Словомъ, Сенату давалось этимъ указомъ понять его зависимую, подчиненную роль [2]).

Таковъ въ своихъ главныхъ чертахъ указъ императора Сенату. Наряду съ случившимся событіемъ онъ—ясное доказательство того, на какую почву ставились вопросы управленія. Съ первыхъ же шаговъ все, что было лучшаго въ управленіи, что вносило и гарантировало бы хоть—

---

[1]) Записки Державина стр. 785—796, 6-й томъ сочиненій Державина. Изд. Я. К. Грота. То же въ изданіи записокъ Державина Бартеневымъ 462—471 стр. То же у Шильдера т. 2. Александръ I. стр. 100—102.

[2]) Шильдеръ ibidem стр. 102.

какую-нибудь правомѣрность въ управленіи, не только встрѣчало себѣ сопротивленіе, но даже обрекалось на полную гибель. Отношеніямъ министерской власти къ Сенату суждено было опредѣлиться самой дѣйствительностью, а не тѣмъ положеніемъ вещей, которое было опредѣлено закономъ. Дѣйствительность же указала совсѣмъ иное положеніе Сената. Отвѣтственность министерской власти предъ нимъ, о чемъ мечталъ императоръ, нашла строгаго противника въ лицѣ самой же верховной власти. Императору нравилась ясность и метода въ дѣлахъ, которыя они пріобрѣли съ образованіемъ министерствъ, но эта ясность и метода имѣли смыслъ въ глазахъ только императора, который зналъ «съ кого взыскать, если что нибудь идетъ не такъ, какъ слѣдуетъ». Отвѣтственность власти министерской была бы большимъ шагомъ впередъ, если бы она отдавалась предъ самостоятельнымъ независимымъ органомъ. «Но не было органа, предназначеннаго къ раскрытію самыхъ упущеній, говоритъ авторъ юбилейнаго историческаго очерка Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, очерка, изданнаго съ разрѣшенія министра Плеве. Правда, продолжаетъ онъ, манифестъ 1802 года ставилъ министровъ подъ сенатскій контроль, но на практикѣ оказалось, что паденіе Сената, какъ учрежденія, въ теченіе всего XVIII вѣка отразилось и на личномъ его составѣ и онъ не въ состояніи былъ съ достаточною плодотворностью разсматривать отчеты министровъ» [1]). Говорить такъ, по нашему, значило бы намѣренно закрывать глаза предъ фактами, которые сказали бы обратное, значило бы намѣренно оправдывать незакономѣрныя явленія государственной жизни. Вышеприведенная исторія дѣла Сената, начатая по иниціативѣ

---

[1]) Министерство Внут. Дѣлъ. Историческій очеркъ 1802—1902 года стр. 18.

Потоцкаго и единодушно поддержанная всѣми другими сенаторами, наглядно показываетъ обратное тому, что хочетъ отыскать авторъ юбилейнаго изданія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Здѣсь центръ тяжести не столько въ личномъ составѣ сенаторовъ, сколько въ ихъ зависимомъ, подчиненномъ высочайшей волѣ положеніи, о которомъ еще раньше предсказывалъ графъ С. Р. Воронцовъ въ своихъ замѣчаніяхъ на проэктъ учрежденія министерствъ. Вотъ почему Сенатъ не въ состояніи былъ при контролѣ министерскихъ отчетовъ пустить въ ходъ всевозможныя орудія, которыя вели къ раскрытію злоупотребленій министерской власти. Примѣромъ того, какъ разсматривались министерскіе отчеты въ Сенатѣ, можетъ служить поданный въ Сенатъ отчетъ министра народнаго просвѣщенія за время отъ его учрежденія до 1-го января 1803 года. При общемъ собраніи Сената былъ учрежденъ «Комитетъ для предварительнаго освидѣтельствованія министерскихъ отчетовъ». На его обязанности было изложить свои замѣчанія на отчетъ министра въ особой запискѣ, вносимой въ общее собраніе Сената, а Сенатъ уже самъ представлялъ отчетъ съ своимъ заключеніемъ на Высочайшее благоусмотрѣніе. Какъ видно, главный центръ тяжести въ провѣркѣ министерскихъ отчетовъ былъ въ Комитетѣ. Онъ опредѣлялъ, насколько дѣйствія министерства за отчетный періодъ были согласны съ законами и цѣлесообразны, насколько ясны, отчетливы и вѣрны фактическія данныя. Такая задача Комитета въ высшей степени была желательной. При осуществимости ея вносилась бы закономѣрность во всѣ дѣйствія министерской власти, сообщался бы этой дѣятельности плодотворный характеръ. Къ сожалѣнію, провѣрка отчета не могла совершаться быстро. XIII ст. манифеста 8 сентября 1802 г. предписала повѣрять фактическія данныя министерскихъ отчетовъ посредствомъ сравненія и соображенія

ихъ «съ рапортами, прямо отъ мѣстъ Правительствующему Сенату въ теченіе того года доставленными». Но Сенатъ не всегда имѣлъ подъ руками всѣ свѣдѣнія, необходимыя для провѣрки. Такъ затруднялась, напр., провѣрка отчета министра народнаго просвѣщенія, потому что Сенатъ не получалъ никакихъ свѣдѣній объ учебныхъ заведеніяхъ. Комитетъ, разсматривавшій первый отчетъ графа Завадовскаго, необходимо долженъ былъ требовать отъ губернаторовъ доставленія въ Сенатъ полугодовыхъ донесеній о состоящихъ въ ихъ губерніяхъ учебныхъ заведеніяхъ, о числѣ учащихъ и учащихся, а также мѣсячныя вѣдомости о суммахъ, отпускаемыхъ на училища изъ приказовъ общественнаго призрѣнія и прочихъ губернскихъ мѣстъ; кромѣ того, Сенатъ въ своемъ общемъ собраніи постановилъ требовать отъ губернаторовъ доставленія не только общихъ полугодовыхъ рапортовъ и ежемѣсячныхъ вѣдомостей, но также особыхъ рапортовъ о пособіяхъ, которыя, по требованіямъ губернскихъ директоровъ, «отъ земскаго правительства учинены». По мнѣнію комитета, и университеты должны были представлять полугодовые рапорты и ежемѣсячныя денежныя вѣдомости. Такая процедура разсмотрѣнія отчета затягивалась на продолжительное время. Такъ, первый отчетъ министерства народнаго просвѣщенія о дѣятельности его министерства до 1-го января 1803 года былъ только разсмотрѣнъ комитетомъ въ ноябрѣ 1803 года, общимъ собраніемъ Сената—въ декабрѣ и поднесенъ на Высочайшее воззрѣніе въ февралѣ 1804 года. Какъ видно изъ требованій Сенатомъ свѣдѣній, необходимыхъ для провѣрки отчета, онъ отнесся серьезно къ своему назначенію контролирующаго органа министерской власти. Тѣмъ не менѣе Сенатъ не въ состояніи былъ съ достаточною плодотворностью разсматривать отчеты министровъ не въ силу

личнаго своего состава, какъ думаетъ авторъ юбилейнаго изданія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, а въ силу причинъ, лежащихъ, главнымъ образомъ, внѣ Сената. Сенатъ же постольку, поскольку имѣлъ надежныя свѣдѣнія, въ достаточной степени налагалъ свою критику, касаясь существа нѣкоторыхъ вопросовъ отчета. Такъ напр., Комитетъ, провѣряющій отчетъ министра народнаго просвѣщенія, нашелъ значительный пробѣлъ въ вѣдомости о существующихъ учебныхъ заведеніяхъ и составилъ дополнительную вѣдомость, а въ отчетахъ за 1803—1804 года обратилъ вниманіе на малое число учащихся русскому языку въ университетахъ Виленскомъ и Дерптскомъ и указалъ на необходимость болѣе энергичныхъ мѣръ для этого. Какой, въ самомъ дѣлѣ, можно требовать плодотворности отъ Сената въ разсмотрѣніи министерскихъ отчетовъ, когда, съ одной стороны, министерства были ему подчинены и должны были представлять ему свои отчеты, когда Сенатъ имѣлъ право дѣлать замѣчанія министрамъ и даже, въ извѣстныхъ случаяхъ, (какъ выше приведенной) представленія Высочайшей власти, а съ другой — министерства равнялись ему, потому что управлялись независимо отъ него и сами получали Высочайшія разрѣшенія. Комитетъ же министровъ сталъ быстро возвышаться на счетъ Сената. Въ него часто вносились для пересмотра опредѣленія и указы Сената, чрезъ него Сенатъ получалъ Высочайшія замѣчанія. Какъ видно изъ обзора дѣятельности Комитета Министровъ за первые годы его существованія и по внесеннымъ въ него изъ Сената дѣламъ, онъ утверждалъ рѣшенія Сената, находя ихъ вполнѣ правильными, о чемъ и представлялъ государю: другія дѣла направлялъ въ Государственный Совѣтъ или же часто опредѣлялъ разсмотрѣть такія то дѣла въ Сенатѣ [1]).

[1]) Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ. Къ столѣтію Комитета Министровъ (1802—1902 г.) т. I, стр. 75—76.

Уже во второмъ засѣданіи Комитета министровъ, 16-го сентября, указаны были министромъ юстиціи недоразумѣнія по поводу манифеста 8 сентября и первоначальной степени власти Правительствующаго Сената, утвержденной указомъ. Возникалъ вопросъ: гдѣ должны быть рѣшены дѣла, подлежащія вѣдѣнію министровъ, но поступающія въ Сенатъ послѣ изданія манифеста, должны ли эти дѣла быть отсылаемы изъ Сената во временныя канцеляріи министровъ? Предполагая, что никакого неудобства не произойдетъ, если таковыя дѣла будутъ производиться въ Сенатѣ, тѣмъ болѣе, что министры сами въ немъ присутствуютъ, Комитетъ постановилъ, чтобы въ Сенатѣ всѣ эти дѣла производились только до полученія всѣми чиновниками и присутственными мѣстами манифеста 8 сентября, значитъ, только временно. Второе же недоумѣніе министра юстиціи было о томъ—какъ разсматривать ежегодные отчеты министровъ—въ I-мъ Департаментѣ Сената, который состоитъ почти весь изъ министровъ, а потому и письменные отчеты по окончаніи года, по силѣ манифеста, представляемые Его Величеству чрезъ Правительствующій Сенатъ, будутъ подлежать ихъ же разсмотрѣнію. Комитетъ рѣшилъ единогласно: выраженія манифеста о томъ, что отчеты должны поступать чрезъ Правительствущій Сенатъ означаетъ общее собраніе Сената, а не I-й департаментъ. Это недоумѣніе было правильно, но оно не означало желанія министра юстиціи поставить дѣло контроля министерскихъ отчетовъ на законную справедливую почву. На самоограниченіе бюрократія не способна. Въ засѣданіи 21-го ноября (18-е засѣданіе) комитетъ уже слушалъ записку того же министра юстиціи о томъ, чтобы останавливать исполненія по рѣшеніямъ Сената до разсмотрѣнія въ особыхъ комитетахъ жалобъ, принесенныхъ на эти рѣшенія. Въ 22-мъ за-

сѣданіи комитетъ разсуждалъ даже объ успѣшнѣйшемъ теченіи дѣлъ по IV департаменту Сената [1]). Такъ въ первые мѣсяцы существованія комитета министровъ подготовлялась почва для окончательнаго нанесенія удара законнымъ правамъ Сената. Министерская властъ въ лицѣ министра юстиціи Державина сыграла неприглядную роль. Державинъ игралъ все время на слабой струнѣ государя, докладывая ему, напримѣръ, что подобныя мнѣнія, какъ Потоцкаго, «приводятъ особу его и правительство въ неуваженіе и ослабляютъ единодержавную власть». Относясь къ сенаторамъ высокомѣрно, онъ отказывалъ имъ въ написаніи приговора, пользуясь или личными распоряженіями императора или «объявляя волю его самъ собою» когда это ему казалось необходимымъ. Наконецъ, назначая въ Сенатѣ собранія для обсужденія дѣлъ и мнѣній, онъ не приказывалъ писать въ повѣсткахъ для какого именно дѣла созывается собраніе. Когда же происходили самыя засѣданія Сената и обсужденіе мнѣній, то Державинъ употреблялъ все, что только хотѣлъ. Смотря на все происходящее, какъ на борьбу монархическаго правленія съ аристократическимъ, а на себя, какъ на борца за самодержавное начало, Державинъ, въ сущности говоря, пускалъ въ ходъ произволъ, прикрываясь броней борца за самодержавную власть [2]). Другіе министры, большинство изъ которыхъ бывшіе члены Негласнаго комитета, теперь тоже стояли за преобладаніе въ управленіи бюрократіи. Мы уже видѣли, какъ относился ко всему этому государь. По поводу сенатскаго происшествія князь Адамъ Чарторижскій, свидѣтель этого взаимнаго недоразумѣнія, бывшій наперстникъ думъ императора

---

[1]) Журналы Комитета. Министровъ, изд. Куломзина. 1802—1826 г.г. т. I. С. П. 1888 г. стр. 10 и 24. Середонинъ н. с. 76—77 стр.

[2]) Записки. Державина Изд. Бартенева 463 и слѣд.

оставилъ правдивую характеристику внутренняго смысла дѣяній Александра въ разсматриваемую эпоху. «Великіе помыслы объ общемъ благѣ, великодушныя чувства, желаніе принесть имъ въ жертву собственныя удобства и часть своей власти, отказаться, наконецъ, отъ неограниченнаго могущества, дабы тѣмъ вѣрнѣе обезпечить въ будущемъ счастье людей, подчиненныхъ его волѣ—все это нѣкогда искренно занимало Императора; все это продолжало занимать его и теперь, но это былъ юношескій порывъ, а не твердое рѣшеніе зрѣлаго человѣка. Императоръ любилъ наружныя формы свободы подобно тому, какъ увлекаются зрѣлищами. Ему нравился призракъ свободнаго правительства и онъ хвастался имъ; но онъ домогался однѣхъ формъ и наружнаго вида, не допуская обращенія ихъ въ дѣйствительность; однимъ словомъ, онъ охотно даровалъ бы свободу всему міру при томъ условіи, чтобы всѣ добровольно подчинились исключительно его волѣ» [1]). То же почти пишетъ другой современникъ событій: «Родившись въ Россіи и никогда дотолѣ ее не покидавшій, напитанный русскимъ воздухомъ самодержавія, Александръ любилъ свободу, какъ забаву ума. Въ этомъ отношеніи былъ онъ совершенно русскій человѣкъ; въ жилахъ его вмѣстѣ съ кровію текло властолюбіе, умѣряемое только лѣностью и безпечностью» [2]). Вотъ гдѣ ключъ къ разгадкѣ тѣхъ, съ виду непримиримыхъ, противорѣчій между стремленіями Александра I внести, съ одной стороны, все лучшее въ жизнь государственную и въ учрежденія, а съ другой—полное непризнаніе за учрежденіями того, что самъ признавалъ закономъ.

---

[1]) Memoires du prince Adam Czartorysky т. I, стр. 344. То же у Шильдера т. II, 104 стр.

[2]) Записки Ф. Ф. Вигеля, часть 2-я стр. 14, то же у Шильдера, II т. Примѣчаніе 164 на 279 стр.

Казалось—достаточно было ему пожелать только добра, чтобы осчастливить людей и благоденствіе водворится среди людей какъ то вдругъ и притомъ не будетъ сопровождаться ни напряженіемъ, ни стѣсненіемъ для личной власти Александра; свобода какъ то водворится безъ всякой потери для власти, власть какъ то устоитъ безъ ущерба для свободы. Вотъ гдѣ ключъ къ разгадкѣ безуспѣшности преобразовательныхъ начинаній Александра. Она лежала въ личныхъ свойствахъ Императора, съ одной стороны, и въ непослѣдовательности проведенія этихъ реформъ, съ другой. Въ самомъ дѣлѣ, осуществляя во вновь образованныхъ учрежденіяхъ начало законности, т. е. идею твердаго и для всѣхъ одинаковаго закона, который долженъ былъ стѣснить произволъ во всѣхъ сферахъ государственной и общественной жизни, императоръ полагалъ, что это возможно было бы устроить безъ наличности условій для осуществленія задуманнаго. А условія эти требовали предварительной переработки всѣхъ сословно-гражданскихъ отношеній. Неужели возможно было мечтать осуществить начало законности въ сферѣ высшихъ учрежденій въ то время, когда большая половина населенія Россіи того времени зависѣла не отъ закона, а отъ личнаго произвола владѣльца? Какъ извѣстно, вопросъ о реформахъ начался съ перваго же засѣданія, но начался прямо же съ разсужденія о реформахъ «безобразнаго зданія государственной администраціи». Государь самъ выразилъ настолько нетерпѣнія, что перешелъ прямо къ административному отдѣлу и началъ говорить о Сенатѣ, забывая, что необходимо согласовать сначала частныя гражданскія отношенія съ основаніями новыхъ государственныхъ учрежденій, которыя были имъ задуманы. Императоръ и его сотрудники, напротивъ, рѣшились вводить новыя государственныя учрежденія раньше, чѣмъ будутъ созданы согласованныя съ

ними гражданскія отношенія, хотѣли построить либеральную конституцію въ обществѣ, половина котораго находилась въ рабствѣ, т. е., по выраженію историка Ключевскаго, «они надѣялись добиться послѣдствій раньше причинъ, которыя ихъ производили» [1]). Понятно, почему наши реформаторы спотыкались, когда шелъ вопросъ о примѣненіи къ условіямъ русской жизни правомѣрныхъ началъ западно-европейскихъ государствъ. Можно ли было, дѣйствительно, примѣнить къ соціальному строю Россіи того времени начала «Habeas Corpus'a»? «Прежде утвержденія такого права, замѣтилъ справедливо Новосильцевъ, не будетъ ли правительство иногда вынуждено его нарушать, и въ такомъ случаѣ лучше не давать его». Такого же мнѣнія былъ и самъ императоръ [2]). Думая, что всѣ общественныя отношенія измѣнятся, что произволъ исчезнетъ, какъ только будетъ осуществленъ планъ государственнаго устройства, т. е. система правительственныхъ учрежденій, члены Негласнаго Комитета мало были заняты переработкой соціальнаго строя страны и даже такой больной вопросъ Россіи того времени, какъ вопросъ освобожденія изъ подъ гнета крѣпостного права крестьянъ, не заставилъ ихъ долго остановиться на себѣ. Они ограничились нѣкоторыми мѣрами улучшенія крестьянскаго положенія и рѣшили этотъ вопросъ въ отрицательномъ смыслѣ, а всю свою энергію сосредоточили на выработкѣ плановъ и проэктовъ системы государственныхъ учрежденій. Это другая причина; но ими двумя еще не исчерпывается все. Есть еще третья причина, лишившая силы всякія начала политической свободы, которыя императоръ хо-

---

[1]) Лекціи, читанныя Ключевскимъ въ Московскомъ Университетѣ, литографированное изданіе, III часть 306 стр.

[2]) Изъ Строганов. Архива, т. II то же Барановичъ. т. I Исторіи Императ. Александра I, стр. 43. Извлеч. изъ засѣд. Неоф. Комитета.

тѣлъ положить въ основу государственныхъ учрежденій страны и которыя не получили своего полнаго осуществленія. Императоръ Александръ I былъ связанъ со всѣмъ прошлымъ ростомъ русскаго самодержавія. У насъ въ Россіи, въ сущности говоря, не было того, что исторически слагалось на Западѣ. У насъ не было элементовъ, исторически оспаривающихъ данную верховную власть. «Исторія, обстоятельства создали для русскихъ государей безпримѣрное положеніе, по замѣчанію Кавелина. Такая власть, сложившаяся вѣками, выработанная всею совокупностью условій русской жизни, бережно и настойчиво пронесенная чрезъ всѣ волненія, бури и смуты до нашихъ дней, должна бы, казалось, имѣть и соотвѣтствующія ей формы выраженія. Какъ она не похожа ни на какую другую верховную власть въ мірѣ, такъ ей не пристала ни одна изъ формъ власти, выработанныхъ исторіей» [1]). Въ самомъ дѣлѣ, взгляните на русскую государственную жизнь до Александровскаго времени, что вы тамъ увидите. Около престола происходятъ интриги, проходитъ рядъ временщиковъ, свергающихъ одинъ другого и забирающихъ въ свои руки власть: верховники готовы ограничить самодержавіе и ввести аристократическое правленіе въ странѣ, но достаточно одного дуновенія верховной самодержавной власти, чтобъ всѣ иллюзіи ихъ разлетѣлись въ прахъ. Отчего же, въ самомъ дѣлѣ, такая сила самодержавія? А оттого, что русская жизнь долгою борьбою выработала одинъ государственный элементъ,— верховную власть, утерявъ въ этой борьбѣ другой государственный элементъ — гражданскую свободу большей массы народонаселенія. Гражданская свобода этой массы народонаселенія, вмѣсто развитія, все дальше и дальше уходитъ въ глубь, удаляя общественность отъ государ-

---

[1]) Собраніе соч. К. Д. Кавелина, т. 2, СП. 939 стр.

ственной жизни, между тѣмъ какъ неограниченное самодержавіе верховной государственной власти, выработанное исторической жизнью Россіи, получило такой твердый характеръ, что всякая другая сила, выдвигавшаяся наперекоръ ему, разбивалась о твердыню самодержавія [1]). Вотъ почему права Сената, дарованныя Александромъ I, не имѣли за собой ровно никакой прочности сами по себѣ. Давъ ихъ одной рукой, императоръ другой взялъ обратно. Возраженій этому не могло быть никакого: исторія не приготовила никакой почвы для свободныхъ, независимыхъ отъ верховной власти учрежденій. Желая воспользоваться западно-европейской формой отвѣтственности министерской власти, желая поставить ее внѣ верховной власти, какъ будто забыли, что нельзя сразу перенести на русскую почву то, что на Западѣ росло вѣками, забыли, что тамъ правительство несетъ отвѣтственность предъ самимъ народомъ въ лицѣ его преставителей. Само развитіе соціальныхъ элементовъ государства тамъ и тутъ далеко не одинаково. Въ Англіи, гдѣ министерство несетъ отвѣтственность предъ парламентомъ, ничто не избавитъ отъ этой отвѣтственности, когда само учрежденіе есть плодъ гармоническаго развитія сословій, плодъ долгой борьбы ихъ за начало политической свободы. Парламентъ—это побѣда націи надъ всѣмъ, что мѣшало ей самостоятельно принимать участіе въ государственномъ управленіи. Эта побѣда имѣетъ свои прочные корни въ прошломъ. Въ англійскихъ законахъ XVII столѣтія всегда говорится только о «древнихъ правахъ и вольностяхъ», и парламентъ неизмѣнно требуетъ лишь подтвержденія уже существующихъ отношеній между королемъ и народомъ. Ни въ одномъ изъ этихъ актовъ не говорится объ

---

[1]) Русское Государственное Право проф. Ив. Андреевскаго. т. I о правительствѣ. 1866 СБ. 39, 40, 129.

установленіи новыхъ правъ [1]). Въ Россіи не то. Здѣсь совсѣмъ другой ходъ исторической жизни сорвалъ это первое сѣмя, брошенное рукою Императора Александра на русскую почву. Это понятно, такъ какъ новыя государственныя учрежденія должны были бы стать, по требованію исторической логики, на готовую почву новыхъ согласованныхъ соціальныхъ отношеній, но этого не было а потому, естественно, значеніе министерской власти должно было все больше и больше расширяться на счетъ компетенціи охранительнаго органа государства—Сената. Уже въ 1803 г. мысль о сенатскомъ контролѣ была почти оставлена. Онъ самъ становится въ подчиненное отношеніе къ комитету—органу министерской власти. Комитетъ распространяетъ свое вліяніе и на внутреннюю организацію Сената, постановляя, напримѣръ, чтобы сенаторы, отсутствовавшіе при слушаніи дѣла, не принимали никакого участія въ рѣшеніи его; Комитетъ не находитъ нужнымъ назначать сроковъ для подписанія сенаторами опредѣленій и приговоровъ, «ибо мнѣнія свои должны они представлять безъ замедленія», но въ то же время назначаетъ срокъ для представленія министромъ юстиціи своего мнѣнія, въ случаѣ несогласія его съ общимъ собраніемъ Сената [2]). Такъ все больше и больше уменьшалась контролирующая власть Сената. Для этого министры пользовалось каждымъ отдѣльнымъ случаемъ, каждымъ фактомъ, который могъ бы вести къ уменьшенію этой власти, и все, относящееся до компетенціи Сената, рѣшалось въ Комитетѣ въ отрицательномъ для Сената смыслѣ. Такъ, напримѣръ, въ 1804 году возникло у министра финансовъ сомнѣніе, какія свѣдѣнія о доходахъ и расходахъ слѣдуетъ вклю-

---

[1]) Г. Еллинекъ: „Декларація правъ человѣка и гражданина", перев. съ нѣмецкаго подъ редакціей А. Э. Вормса. Москва 1905 г. 41 стр.

[2]) Середонинъ н. с. т. I. 77 стр.

чить въ годовой отчетъ, который онъ обязанъ былъ представлять въ Правительствующій Сенатъ, на основаніи ст. XII манифеста 8 сентября 1802 года, въ которой сказано: «Министръ подаетъ въ Сенатъ отчетъ въ управленіи ввѣренныхъ ему частей, исключая изъ нихъ дѣла, особенной тайнѣ подлежащія». А такъ какъ росписи доходовъ и расходовъ и отчеты объ исполненіи ихъ съ давняго времени считались въ Россіи тайною, не подлежавшею обнародованію, то, естественно, это обстоятельство вызвало сомнѣніе министра финансовъ: необходимо ли показывать въ этомъ отчетѣ свѣдѣнія о всѣхъ вообще государственныхъ доходахъ и расходахъ за отчетный годъ. Въ запискѣ по этому предмету, читанной въ Комитетѣ министровъ, графъ Васильевъ, выражая, съ одной стороны, готовность исполнить требованіе Правительствующаго Сената о включеніи въ отчеты свѣдѣній о всѣхъ доходахъ и расходахъ государства, съ другой стороны, «вѣдая, сколь вещи сіи нѣжны и всегда почитались въ числѣ дѣлъ, особенной тайности подлежащихъ» не бралъ на себя смѣлость рѣшить, «есть ли удобность оныя во всемъ пространствѣ открывать. По мнѣнію Комитета, утвержденному 2-го февраля 1804 года, было постановлено: «поступать въ семъ случаѣ на прежнемъ основаніи» т. е. означенныя свѣдѣнія «почитать тайнѣ подлежащими, а потому оныя и въ отчетъ, Сенату подаваемый, не включать», а подносить о нихъ особые отчеты Государю Императору [1]). «Такъ возвышалась министерская власть въ ущербъ власти Сената. Органъ этой власти—Комитетъ—фактически занялъ главное мѣсто въ ряду органовъ верховной власти. Его особенному значенію способствовало исклю-

[1]) Министерство Финансовъ 1802—1902 г. Юбил. изд. 1902 г. ч. I, С. П. 166 стр. Куломзинъ: „Журналы Комитета министровъ" т. I, С.П. 1888 г. 93—95 стр.

чительное вниманіе, оказываемое ему императоромъ, по непосредственнымъ указаніямъ котораго дѣйствовалъ Комитетъ. Вопреки словамъ манифеста, по которому «только дѣла обыкновенныя трактуются въ Комитетѣ», въ немъ сосредоточивались дѣла особой важности. «Компетенція его, говоритъ Куломзинъ, не имѣя ясно очерченныхъ предѣловъ, обнимала въ это время самыя разнородныя задачи и предметы». На ряду съ важнѣйшими вопросами высшей государственной, финансовой и даже дипломатической и военной политики, на обсужденіе или для свѣдѣнія Комитета представлялись и разныя второстепенныя по значенію предположенія и распоряженія отдѣльныхъ министровъ, а чрезъ нихъ также и предположенія мѣстныхъ представителей правительственной власти. Какъ видно изъ обозрѣнія главнѣйшихъ предметовъ, заслушанныхъ въ Комитетѣ Министровъ съ 1802 по 1810 г.г., его вѣдѣнію подлежали, во первыхъ, дѣла, касающіяся организаціи или порядка дѣятельности разныхъ государственныхъ установленій. Нѣкоторые изъ вопросовъ, разрѣшенныхъ Комитетомъ министровъ въ означенный періодъ времени, были вполнѣ законодательнаго характера, какъ мы уже напримѣръ выше разсматривали постановленіе Комитета, разъясняющее манифестъ 8 сентября 1802 г., чтобъ отчеты разсматривались въ общемъ собраніи Сената, а не въ I-мъ департаментѣ. Кромѣ постановленій, имѣющихъ въ виду организацію правительственныхъ учрежденій, Комитетъ издавалъ мѣры, правила и узаконенія, относящіяся до мѣстнаго управленія. Мы не будемъ въ подробности разсматривать тотъ обширный кругъ дѣлъ, который пришлось вѣдать Комитету министровъ [1]). Изъ раз-

[1]) Обозрѣніе дѣлъ, рѣшенныхъ Комитетомъ за первое время его существованія сдѣлано Куломзинымъ въ назван. соч. 57—87 стр. и очень подробно въ I-мъ томѣ в. с. Середонина.

смотрѣнія этого круга дѣлъ, рѣшенныхъ Комитетомъ въ первое время его существованія, видно, что Комитетъ одновременно имѣлъ значеніе законодательнаго органа и совмѣщалъ значеніе какъ Совѣта министровъ, такъ и комиссіи прошеній и былъ высшей административной инстанціей, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ обладалъ даже и судебной властью. Такое значеніе Комитета министровъ не было признано закономъ, а установлено практикой, тѣмъ исключительнымъ довѣріемъ, которымъ пользовался Комитетъ со стороны императора. Какія инструкціи могли быть даны для опредѣленія власти Комитета, когда онъ собирался почти всегда въ присутствіи самого государя? Свою организацію онъ долженъ былъ получить при отъѣздѣ Александра I за границу изъ С.-Петербурга, когда, по случаю малолѣтства членовъ царской семьи, некому было ввѣрить временное управленіе государствомъ, кромѣ Комитета, состоящаго изъ тѣхъ лицъ, которымъ оно ввѣрялось по частямъ въ обыкновенное время. Правилами, опредѣлявшими кругъ дѣятельности Комитета, значеніе его поднималось на неизмѣримую высоту сравнительно съ другими высшими государственными учрежденіями. Дѣла, подлежавшія разсмотрѣнію комитета, раздѣлены на три категоріи: a) дѣла, по которымъ министры обязаны были подносить всеподданнѣйшіе доклады; b) изъ текущихъ тѣ, которыя государь самъ опредѣляетъ разсмотрѣть въ Комитетѣ и c) дѣла, которыя сами министры несутъ для разрѣшенія собственныхъ сомнѣній. Кромѣ этого Комитету было предоставлено весьма важное право «во время отсутствія Его Императорскаго Величества изъ С.-Петербурга давать, подъ отвѣтственностью всѣхъ его членовъ, разрѣшеніе министрамъ на исполненіе нетерпящихъ отлагательства мѣръ, не испрашивая на это Высочайшаго соизволенія» [1]). Къ этимъ обширнымъ полномочіямъ въ 1808 г.,

[1]) Середонинъ н. с. 7 стр. Куломзинъ н. с. 14—15 стр. П. С. З. XXVIII, № 21896.

по случаю другого отъѣзда изъ столицы императора, прибавились другія. Комитету поручено имѣть въ особенномъ своемъ попеченіи дѣла той части высшей полиціи, которой «цѣль есть сохраненіе всеобщаго спокойствія и тишины гражданъ и обезпеченіе народнаго продовольствія». Въ силу этихъ порученій, Комитетъ, если найдетъ, что общественное спокойствіе можетъ быть нарушено, немедленно принимаетъ мѣры—избираетъ удобнѣйшіе пути къ отдаленію отъ гражданъ всякой непріязненной и тревожной мысли, успокаиваетъ общество на счетъ ложныхъ слуховъ о новыхъ налогахъ на военныя нужды и другихъ огорчительныхъ извѣстій. Для этой цѣли Комитету министровъ должны были представляться чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ и другія вѣдомства свѣдѣнія, относящіяся до благосостоянія и безопасности государства, причемъ принятіе чрезвычайныхъ, нетерпящихъ отлагательства, мѣръ для устраненія и предупрежденія безпорядковъ, предоставлялось собственной власти Комитета, съ условіемъ немедленно доносить объ этомъ государю. Кромѣ того, государь даровалъ комитету право разрѣшать, по зрѣломъ разсужденіи, подъ собственной отвѣтственностью всѣхъ членовъ, и такія дѣла, которыя зависятъ единственно отъ Высочайшаго разрѣшенія [1]). Такія полномочія становили Комитетъ во главѣ всего управленія. Они давали возможность министрамъ слѣдовать въ управленіи собственнымъ мнѣніямъ, отступая отъ законовъ. Правда, они были отвѣтственны за нихъ, но разъ государь одобрялъ ихъ мнѣнія, то таковыя вполнѣ могли замѣнять имъ законъ, а потому то, какъ выразился впослѣдствіи Мордвиновъ въ своемъ, представленномъ 1 іюня

---

[1]) Журналы комитета министровъ, т. 1 стр. 150 и сл. Середонинъ н. с. 8—9 стр. Куломзинъ: „Комитетъ министровъ въ царствованіе Императора Александра I“ 16—17 стр. Щегловъ н. с. 812 стр.

1827 года, «Мнѣніи о коллегіальномъ и министерскомъ управленіи въ Россіи», вслѣдствіе дозволенія «отступать отъ законовъ, но только отвѣчать за послѣдствія... въ правленіи Россіи не всегда слѣдовали законамъ, а большею частію оно стало производиться по министерскимъ мнѣніямъ, кои государь императоръ утверждаетъ, и мнѣнія часто замѣняли законы» [1]). Теперь, съ пріобрѣтеніемъ Комитетомъ такихъ полномочій, должна была кончить свое существованіе отвѣтственность министерской власти предъ Сенатомъ: онъ самъ, напротивъ, долженъ былъ подчиняться Комитету. Это подчиненіе понятно, разъ Комитетъ получилъ право разрѣшать такія дѣла, которыя зависятъ единственно отъ Высочайшаго разрѣшенія. Значеніе Комитета должно было возрасти въ ущербъ другимъ высшимъ государственнымъ учрежденіямъ и въ силу той степени довѣрія, которую имѣлъ государь къ комитету, предоставляя его вѣдѣнію высшую полицію. Положимъ, что вѣдѣніе высшей полиціи было изъято изъ компетенціи Комитета [2]), отнято было у него право приводить свои рѣшенія до утвержденія ихъ государемъ, тѣмъ не менѣе и сохранившіяся права Комитета были настолько велики, что избавляли министровъ отъ всякой отвѣтственности предъ Сенатомъ. Она не могла имѣть мѣста въ силу существованія личныхъ докладовъ, по которымъ министры получали Высочайшее повелѣніе. Напротивъ, мы видимъ, что въ числѣ дѣлъ, поступавшихъ за это время въ Комитетъ Министровъ, вносились и разсматривались имъ доклады и рапорты Сената. Такъ произошла перестановка отношеній двухъ высшихъ государственныхъ учрежденій.

---

[1]) Чтен. Москов. Общ. Истор., 1864 г., III, смѣсь, 154—160 стр. Профессоръ В. С. Иконниковъ: „Графъ Н. С. Мордвиновъ“ С. П. 1873 г. 543 стр.

[2]) Примѣчаніе. О такихъ предметахъ каждый министръ долженъ былъ немедленно докладывать государю.

Вмѣсто того, чтобы давать отчеты Сенату, который, по манифесту 2-го сентября 1802 года, долженъ былъ разсматривать отчеты министровъ и имѣлъ право требовать отъ нихъ объясненій и ранѣе представленія отчета, произошло совсѣмъ обратное: министерская власть чрезъ объединяющій ее органъ—Комитетъ (состоящій въ описываемое нами время единственно изъ министровъ)—сама разсматривала и измѣняла приговоры Сената [1]). Также и Государственный Совѣтъ былъ оттѣсненъ Комитетомъ министровъ на второй планъ. Вслѣдствіе того, что «правила 1808 года не заключали въ себѣ, по словамъ Куломзина, точнаго опредѣленія предметовъ и предѣловъ вѣдомства Комитета министровъ, въ него вносились дѣла безъ всякаго разбора и, между прочимъ, наиболѣе важные вопросы законодательнаго свойства» [2]), не смотря на то, что законодательная компетенція Комитета носила случайный характеръ. Хотя истинно законодательная дѣятельность того времени сосредоточивалась не въ Совѣтѣ и не въ Комитетѣ министровъ, а въ частныхъ довѣрительныхъ бесѣдахъ государя съ М. М. Сперанскимъ [3]), тѣмъ не менѣе усилившееся значеніе судебной и законодательной и въ собственномъ смыслѣ исполнительной функціи Комитета не вызывало возраженій со стороны государя. «Нечувствительно и, можетъ быть, незамѣтно для себя самого Александръ, по словамъ его историка Шильдера, отдалялся отъ порядковъ, съ такимъ увлеченіемъ созданныхъ имъ самимъ въ началѣ царствованія и возвращался на старую дорогу» [4]). Мы знаемъ стремленія Александра при его вступленіи на престолъ: всѣ они

---

[1]) Середонинъ н. с. т. I стр. 10.
[2]) Куломзинъ н. с. 19 и Щегловъ н. с. 813 стр.
[3]) Середонинъ н. с. 11 стр.
[4]) Шильдеръ: „Александръ I“ т. II. 162 стр.

сводились къ тому, чтобы провести начала законности во всемъ строѣ государственныхъ учрежденій. Произволъ правленія Павла I-го, воплощенный въ тайной экспедиціи, вызвалъ со стороны вступившаго на престолъ Александра рѣзкое возраженіе. Онъ уничтожилъ учрежденія Павла, вносившія произволъ, какимъ была напр. тайная экспедиція, создалъ рядъ учрежденій, и хотя не согласованныхъ съ соціальнымъ строемъ Россіи, но все-таки такихъ, въ которыхъ видно желаніе кое-что сдѣлать на пользу измученной странѣ. Созданныя учрежденія не были прочны. Ихъ власть и значеніе должны были опредѣлиться самой всеразрушающей практикой. А на практикѣ военныя событія того времени, съ одной стороны, и личное настроеніе императора, съ другой, опредѣлили положеніе созданныхъ вновь учрежденій. Среди всѣхъ различныхъ властей Александръ выдвинулъ впередъ исполнительную власть и, возвысивъ ее надъ всѣми учрежденіями, усилилъ до такой степени, что сообщилъ ей характеръ произвольной диктаторской власти. «Уничтоженная экспедиція въ 1805 году возродилась до нѣкоторой степени изъ пепла, но подъ другимъ названіемъ, чѣмъ въ корнѣ подрывались всѣ стремленія Государя къ водворенію въ Имперіи законности». 5 сентября состоялось Высочайшее повелѣніе объ учрежденіи Комитета для совѣщанія по дѣламъ, относящимся къ той части высшей полиціи, которая имѣла своею цѣлью «сохраненіе всеобщаго спокойствія и тишины гражданъ и облегченіе народнаго продовольствія». Этотъ Комитетъ, преобразованный въ 1807 г. 13 января въ Комитетъ охраненія общей безопасности [1]) съ болѣе рѣшительными полномочіями, по словамъ того же историка, закрѣпилъ начинавшійся внутренній разладъ въ умѣ

---

[1]) Примѣчаніе. Онъ продолжалъ существовать до конца царствованія Александра I.

Александра съ самимъ собою и съ стремленіями, охватившими лучшіе умы того времени», тотъ разладъ, который «полнаго своего развитія достигъ только послѣ 1815 г.» [1]). Нельзя не согласиться съ историкомъ Шильдеромъ, что внутренній разладъ былъ одной изъ причинъ, почему начало законности все болѣе и болѣе изгонялось изъ сферы управленія, но нельзя также не остановить вниманія на томъ, что въ описываемое время Императоръ Александръ вовсе не отказался отъ тѣхъ намѣреній, съ которыми онъ вступилъ на престолъ. Въ его душѣ все болѣе и болѣе выростала увѣренность въ непригодности того полицейскаго порядка, который имъ же самимъ водорялся на мѣсто созданныхъ учрежденій. Что же касается до причины, которая постепенно стирала все, спѣшно созданное въ 1802 году, то она крылось въ томъ психическомъ настроеніи императора, которое вызвано военными событіями того времени. Какъ извѣстно, въ 1805—1807 году въ войнахъ, веденныхъ противъ Наполеона въ союзѣ съ Австріей и Пруссіей, русскія войска терпѣли пораженіе за пораженіемъ, а на ряду съ этими первыми практическими шагами въ душу императора проникало все большее и большее разочарованіе въ своихъ прежнихъ друзьяхъ-сотрудникахъ первыхъ дней его царствованія. Онъ не встрѣтилъ въ нихъ того, что предполагалъ встрѣтить и больше всѣхъ другихъ разочаровалъ его самый близкій другъ—Чарторижскій. Въ 1805 году князь Адамъ испыталъ минуты горькаго разочарованія. «Онъ страдалъ болѣе всѣхъ, потому что испыталъ тройное разочарованіе—въ патріотическихъ надеждахъ, въ замыслахъ государственнаго человѣка и въ своихъ дружескихъ чувствахъ; это было первое и самое тяжелое разочарованіе, сопровождавшее дружескую связь князя

[1]) Шильдеръ н. с. т. II, 162 стр.

Чарторижскаго съ Императоромъ Александромъ» [1]). Какую форму приняли ихъ отношенія въ 1806 году, видно изъ письма князя А. Чарторижскаго императору отъ 22 марта. Въ немъ звучитъ горькая нота разочарованія со стороны Чарторижскаго и недовѣріе со стороны Александра. «До начала войны, пишетъ князь Чарторижскій, въ правительственной дѣятельности господствовало единство, ибо Ваше Императорское Величество удостоивали нѣкоторой доли довѣрія опредѣленное число лицъ, съ коими вы совѣтовались и обыкновенно обсуждали дѣла прежде, чѣмъ ихъ рѣшать. Испытанныя нами бѣдствія отчасти должны быть приписаны тому, что единство это не было достаточно соблюдено, и что, позже, оно разрушилось вовсе, въ то время, какъ сохраненіе его стало болѣе необходимымъ, чѣмъ когда-либо». Чарторижскаго, какъ видно изъ его письма, удивляло, что императоръ постоянно взваливалъ на себя одного «отвѣтственность не только за всякую мѣру, но даже за исполненіе ее во всѣхъ малѣйшихъ подробностяхъ, между тѣмъ какъ, по духу учрежденія о министерствахъ, императору слѣдовало быть избавленнымъ отъ этой отвѣтственности и постоянно имѣть возможность взыскивать съ кого либо за неудачи правительства. Ваше Величество все хотите дѣлать сами, какъ по военному, такъ и по гражданскому вѣдомству, принявъ за правило слѣдовать лишь первой мысли, приходящей Вамъ на умъ, не обращаясь ни къ сужденію, ни къ опытности другихъ; однимъ словомъ, лишать себя всѣхъ способовъ и данныхъ для составленія себѣ разумнаго убѣжденія». При такомъ положеніи дѣлъ, когда значительная доля времени государя поглощена занятіями второстепенной важности, онъ, по мнѣнію Чарторижскаго, «не можетъ

---

[1]) Шильдеръ: ibidem 130 стр.

удѣлить обсужденію мѣръ собственно государственныхъ и наблюденію за ихъ исполненіемъ той доли времени и послѣдовательнаго вниманія, коей онѣ требуютъ», почему и «господствуетъ весьма прискорбное безпокойство на счетъ хода правленія и правительственныхъ мѣропріятій и на счетъ событій, которыя готовитъ намъ будущее». Описывая далѣе прискорбныя послѣдствія, какія должны произойти, если государь не согласится на предложенную мѣру учрежденія тайнаго совѣта, Чарторижскій заканчиваетъ свое письмо просьбой объ отставкѣ. «Какая Вамъ выгода, Государь, удерживать при себѣ министра, не чувствующаго въ себѣ силъ и усердія на то, чтобы постигать и исполнять приказанія, противныя его убѣжденію, даже если бы нравственный его характеръ позволялъ ему быть ихъ орудіемъ? Ваше Императорское Величество постоянно ободряли либеральный образъ мыслей. Вы не захотите придерживаться самаго безусловнаго произвола, того, который требуетъ смѣлаго исполненія приказаній, противныхъ совѣсти исполнителя. Если Ваше Императорское Величество окончательно рѣшились вести дѣла такъ, какъ они идутъ теперь, если вы начертали себѣ планъ дѣйствій, который вы считаете приложимымъ къ труднымъ обстоятельствамъ настоящей минуты и отъ котораго вы рѣшительно не хотите отступить: Вамъ нуженъ министръ, который бы сумѣлъ понять этотъ планъ, сознательно имъ проникнуться, который бы усердно сообразовался съ нимъ» [1]). Содержаніе письма князя Адама Чарторижскаго Александру I очень ярко рисуетъ намъ отношеніе императора къ лицу столь близкому, своему другу въ прошедшемъ и облеченному довѣріемъ своему министру. Въ этомъ письмѣ проходитъ красной нитью горькое разочарованіе съ

---

[1]) Русскій Архивъ. 1871—718 стр.

обѣихъ сторонъ. Со стороны императора—разочарованіе во всей системѣ, которую преслѣдовалъ его министръ. Это разочарованіе императора было не только по отношенію къ одному министру иностранныхъ дѣлъ и къ его системѣ. Въ этихъ отношеніяхъ долженъ былъ сыграть не малую роль польскій вопросъ. «Князь Адамъ Чарторижскій, «ставъ во главѣ управленія иностранными дѣлами, рѣшился, по мнѣнію Шильдера, воспользоваться благопріятными обстоятельствами и при содѣйствіи коалиціонной войны противъ Наполеона осуществить свою любимую мечту, съ которой этотъ пылкій патріотъ не разставался», а именно —возстановить Польшу въ предѣлахъ 1772 г., при условіи династическаго союза съ Россіей и въ возвращеніи королевству польскихъ областей, доставшихся Австріи и Пруссіи при раздѣлахъ Рѣчи Посполитой» [1]). Конечно, такая система не могла вполнѣ согласоваться съ видами Александра I, который могъ объ этомъ мечтать съ Чарторижскимъ только въ ранней юности. Понятенъ поэтому смыслъ горькаго разочарованія князя Адама въ его письмѣ къ Александру. Но если опустить все то, что лично касалось князя, то нельзя не замѣтить въ этомъ письмѣ разочарованія Александра во всемъ, что было сдѣлано его молодыми друзьями. Разочарованія императора во всей системѣ учрежденій еще больше должны были увеличиваться и отъ того, «что въ то время господствовало весьма прискорбное безпокойство на счетъ хода правленія и правительственныхъ мѣропріятій и на счетъ событій, которыя готовило намъ будущее», какъ видно изъ приведеннаго письма. И дѣйствительно событія того времени наложили такой отпечатокъ на императора, что созданныя вновь учрежденія казались не отвѣчающими потребностямъ времени, что идеи, положенныя въ осно-

---

[1]) Шильдеръ т. II, 121—122 стр.

ваніе ихъ, должны были казаться неумѣстными при недовольствѣ, съ одной стороны, всего общества за союзъ императора съ Наполеономъ—человѣкомъ, на котораго недавно еще пріучали смотрѣть народъ какъ на антихриста, врага православной вѣры [1]), а съ другой—при крайне возбужденномъ состояніи крестьянъ, вслѣдствіе пущенныхъ среди нихъ слуховъ и толковъ объ освобожденіи ихъ, слуховъ, волновавшихъ русское общество въ продолженіи всего Александровскаго царствованія и безпокоившихъ правительство [2]). Всѣ эти причины, на ряду съ внѣшними неудачами, должны были повести къ тому, что малое зернышко начала законности, которое было вложено во вновь организованное управленіе, затерялось. Расширеніе функцій Комитета министровъ, вслѣдствіе причинъ, нами указанныхъ, и образованіе изъ его членовъ въ 1805 году новаго Комитета, состоящаго изъ 3-хъ министровъ: военнаго—генерала Вязмятинова, юстиціи—князя Лопухина и внутреннихъ дѣлъ—Кочубея, и преобразованнаго въ 1807 г. подъ именемъ «Комитета 13 января 1807 года» [3]), какъ онъ и просуществовалъ до конца царствованія Александра I, повело къ тому, что въ первую половину этого царствованія не суждено было осуществиться началомъ законности въ сферѣ управленія. Но императора не удовлетворялъ такой исходъ преобразованій, равно какъ не удовлетворяли его запросамъ и первые сотрудники. Они одинъ за другимъ сходили со сцены, между тѣмъ какъ все большее и большее вниманіе императора привлекалъ къ себѣ Сперанскій, на долю котораго выпала переработка на нѣсколько иныхъ началахъ всей системы государственныхъ учрежденій, такъ

---

[1]) Середонинъ, 11 стр. ibidem.

[2]) Шильдеръ ibidem 164 стр.

[3]) Шильдеръ, ibidem 162 стр.

неудачно завершившихъ свою дѣятельность. Но прежде, чѣмъ перейти къ изложенію реформъ, начертанныхъ Сперанскимъ, попытаемся разсмотрѣть, какъ дѣйствовала министерская власть со времени учрежденія ея въ предѣлахъ предоставленной ей компетенціи въ отношеніи къ учрежденіямъ, непосредственно зависящимъ отъ нея. Насколько позволятъ намъ находящіеся въ нашихъ рукахъ матеріалы, мы постараемся здѣсь прослѣдить, насколько начало законности проникало и эти отношенія.

ГЛАВА VI-я.

Министерская власть и подчиненныя ей учрежденія съ 1802 г. до реформъ Сперанскаго.

Манифестъ 2 сентября 1802 года не уничтожилъ существовавшихъ канцелярій и коллегій, а оставилъ ихъ на прежнемъ основаніи. Ихъ внутренній строй не подвергся никакимъ измѣненіямъ, а только всѣ онѣ, согласно манифесту, были распредѣлены по министерствамъ. Каждое изъ оставшихся учрежденій, завѣдующее извѣстной частью, обязано было посылать «къ своему министру еженедѣльныя меморіи о всѣхъ текущихъ дѣлахъ, о дѣлахъ же затруднительныхъ или требующихъ скораго рѣшенія—особенныя представленія; министръ, сообразивъ всякое дѣло съ пользою и выгодами всѣхъ частей, ему ввѣренныхъ, дѣлаетъ, если найдетъ нужнымъ, свои замѣчанія, а на представленія даетъ рѣшительные отвѣты, и какъ эти послѣдніе, такъ и первыя сообщаетъ предложеніями; если мѣста эти несогласны будутъ съ замѣчаніями министра на ихъ меморіи, то представляютъ ему о томъ свои соображенія; но когда министръ, не смотря на вторичное представленіе, настаивать будетъ на исполненіи своихъ замѣчаній, то мнѣніе присутствующихъ записывается въ журналъ, а замѣчанія министра приводятся въ испол-

неніе» [1]). Такъ было опредѣлено отношеніе министерской власти къ подчиненнымъ ей учрежденіямъ. Министры управляли своей частью непосредственно, такъ какъ въ прямомъ вѣдѣніи ихъ не было никакихъ установленій; имъ были только назначены личныя канцеляріи для сношенія съ подвѣдомственными коллегіями, экспедиціями и конторами [2]). Коллегіи должны были продолжать свое существованіе и, если присмотрѣться ко всей реформѣ центральныхъ органовъ въ 1802 году, то нельзя не замѣтить въ ней той связи, которую имѣетъ эта реформа съ предшествующими учрежденіями. Министерская организація носитъ осторожный характеръ. Отъ коллегіальнаго начала не отрѣшились совершенно. Такое положеніе дѣлъ обусловливалось желаніемъ самого императора, чтобы коллегіи продолжали свое существованіе. Александръ I-й полагалъ, что «нельзя разомъ уничтожить всѣ эти старинныя формы и что, можетъ быть, достаточно подчинить коллегіи министрамъ и, впослѣдствіи уже, когда онѣ на опытѣ окажутся безполезными, замѣнить ихъ другими учрежденіями». Что же, собственно имѣлъ въ виду Императоръ Александръ, оставляя коллегіи неприкосновенными? Мы знаемъ, что Александръ I-й стремился организовать все государственное управленіе на началахъ законности, хотѣлъ ввести закономѣрность въ дѣятельность центральныхъ учрежденій. Мы видѣли выше, что Александръ, стремясь къ осуществленію этихъ задачъ, не рѣшился для этой цѣли измѣнить весь государственный строй, произвести коренную реорганизацію его. Оставивъ весь строй соціальной жизни нетронутымъ, императоръ хотѣлъ вдохнуть новое начало въ старыя учрежденія. Но эти учрежденія были

---

[1]) Первое полное собран. законовъ т. XXVII № 20460, пунктъ IX.
[2]) Министр. Внут. Дѣлъ Юбилейное издан. 13 стр.

проникнуты своимъ духомъ законности, свойственнымъ только имъ. Коллегіальная организація центральныхъ учрежденій должна была, по мысли ихъ основателя—Петра I, гарантировать это начало въ управленіи. Центральное коллегіальное управленіе считалось болѣе необходимымъ потому, что при немъ вся административная дѣятельность центральныхъ учрежденій имѣетъ тенденцію основаться по преимуществу на законѣ, въ противоположность личному усмотрѣнію, ослабляетъ формализмъ, сокращаетъ переписку, гарантируетъ всесторонность обсужденія вопросовъ, большую правильность рѣшеній и независимость отъ постороннихъ давленій. Такія лучшія стороны коллегіальнаго устройства центральнаго управленія не могли скрыться отъ Александра I-го. Не осуществивъ переработку всего строя и желая привести въ согласіе съ прежнимъ вновь образуемую министерскую систему, Александръ хотѣлъ осуществить это начало законности наполовину старыми средствами Для этого имъ и «сохранены всѣ выгоды коллегіальнаго управленія съ выгодами управленія единоличнаго», какъ говорилъ Трощинскій въ своей запискѣ. Это послѣднее начало—единоличное—имъ допущено въ управленіе потому, что оно уже проникло въ него при Павлѣ I-мъ, въ лицѣ главныхъ директоровъ. Тотъ же Трощинскій, защитникъ перваго учрежденія министерствъ, полагалъ главное достоинство учрежденія 1802 года въ томъ, что «власти министровъ положены были предѣлы, ибо въ обыкновенныхъ случаяхъ они не должны были вмѣшиваться въ сужденія коллегій, а въ необыкновенныхъ—были только посредниками между коллегіями и Государемъ, посредствомъ чего министры, получая дѣйствительно всѣ способы къ ускоренію теченія дѣлъ, не иначе могли препятствовать сему теченію, какъ подъ точною ихъ отвѣт-

ственностью» [1]). Но совершенно иначе посмотрѣли на сохраненіе коллегій первые министры—тѣ лица, которыя сами учавствовали въ выработкѣ министерской организаціи. На первыхъ же порахъ министерской практики они должны были встрѣтиться съ устойчивостью, свойственной коллегіальнымъ учрежденіямъ, которая могла грозить, съ ихъ точки зрѣнія, извращеніемъ основныхъ принциповъ министерскаго установленія—единоличнаго управленія, этой столь тягостной формы для страны по тому времени, когда введенная система управленія не могла гарантировать въ полномъ смыслѣ строгой отвѣтственности министерской власти, что возможно только при правильной, развитой формѣ народнаго представительства. Непригодныя для теперешняго времени, когда событія влекутъ Россію къ введенію правильной формы отвѣтственности министерской власти, по тому времени коллегіальныя формы вмѣстѣ съ сенатскимъ контролемъ могли бы, хотя бы въ слабой степени, исправить ихъ недостатки, имѣть очень цѣнное значеніе въ управленіи, устраняя отчасти произволъ власти, если бы этимъ формамъ было дано преобладающее значеніе въ управленіи. Медлительность дѣлопроизводства при коллегіальномъ управленіи, на которую жаловались тогда, явленіе одинаково возможное и при министерскомъ управленіи, какъ показываетъ теперешняя, развитая у насъ система единоличнаго бюрократическаго управленія. Конечно, для развитія единоличнаго начала коллегіальныя формы управленія—большой тормазъ. Коллегіальное начало не позволяетъ единоличному органу взять на себя всей отвѣтственности за ходъ дѣлъ въ управленіи. Какъ болѣе сплоченная организація, оно всегда противостоитъ

---

[1]) Сборн. Русскаго Истр. Общ. т. III. С.Петербургъ 1868 г. 35 стр.

органу единоличнаго начала въ проведеніи произвольныхъ дѣйствій, такъ какъ по самой своей природѣ коллегіальное начало стремится къ проведенію началъ законности. Вотъ почему сохраненіе коллегіальнаго начала имѣло столь важное значеніе при первоначальной организаціи министерской власти въ Россіи и, можетъ быть, лучшія стороны этой организаціи послужили къ тому, что первые министры должны были увидѣть въ нихъ сильное препятствіе для проведенія своихъ личныхъ стремленій, а потому такъ ревностно взялись за уничтоженіе этого начала. Особенное усердіе къ этому долженъ былъ приложить тогдашній министръ внутреннихъ дѣлъ, Кочубей, въ вѣдѣніи котораго сосредоточилось большинство коллегій. Въ 1803 году онъ представилъ государю докладъ о неудобствахъ коллежскаго управленія, т. е. о неудобствахъ коллегіальныхъ обрядовъ и порядка въ подвѣдомственныхъ министерствахъ. По мнѣнію историковъ (Градовскаго и Димитріева) этотъ докладъ былъ написанъ Сперанскимъ [1]), однимъ изъ приближенныхъ тогда чиновниковъ Кочубея. Ему, какъ выдающемуся по своимъ талантамъ, по своему краснорѣчію и поручилъ Кочубей написать этотъ докладъ, который Сперанскій, какъ человѣкъ молодой, не безъ желанія угодить своему патрону, постарался обставить всякаго рода доказательствами. Здѣсь дѣйствовали доказательства взятыя изъ исторіи, изъ практики и наконецъ логическія. Ярко написанный докладъ однако не обнаруживаетъ намъ того Сперанскаго, который потомъ глубже стремился измѣнить строй государственной жизни Россіи. Будучи реформаторомъ онъ затрагивалъ и самую сущность соціальныхъ ре-

---

[1]) Градовскій. Н. Рус. Гр. Пр. т. II 366 стр. Димитріевъ. Графъ Сперанскій ibidem 1591 стр.

формъ, составляя съ Императоромъ Александромъ I «Проэктъ государственнаго уложенія», гдѣ, законодательная власть должна была осуществляться совмѣстно государемъ и «государственной думой»,—учрежденіемъ, основаннымъ до нѣкоторой степени на свободно-избранномъ народномъ представительствѣ. Въ этомъ докладѣ, правда, «мы узнаемъ изящное перо Сперанскаго», но это перо не самостоятельнаго, свободно-мыслившаго человѣка. Въ исторической части доклада авторъ намѣренно старается обойти глубокія причины, легшія въ основаніе образованнаго Петромъ «коллежскаго управленія», которому отдано было предпочтеніе предъ единоличнымъ». По мысли регламента, «въ коллегіумѣ извѣстнѣе взыскуется (правильнѣе выясняется дѣло) истина соборнымъ сословіемъ, нежели единымъ лицомъ», въ коллегіумѣ не обрѣтается мѣста пристрастію, коварству, лихоимному суду», такъ какъ каждый членъ дѣйствуетъ подъ контролемъ своихъ товарищей; «коллегіумъ свободнѣйшій духъ въ себѣ имѣетъ къ правосудію, не тако-бы, якоже единоличный правитель гнѣва сильныхъ боится, понеже и причины проискивать на многихъ, а еще разностатейныхъ особъ, не тако удобно есть, яко на единаго человѣка». Эти то глубокія, разумныя причины, легшія въ основанное Петромъ коллегіальное управленіе и не были замѣчены авторомъ доклада. Объясняя исторію возникновенія коллегій, авторъ говоритъ: «коллегіи учреждены въ такое время, когда не было еще точныхъ понятій о системѣ управленія». Умалкивая о внутреннихъ причинахъ, послужившихъ къ основанію коллегій, авторъ прямо переходитъ къ техническимъ причинамъ, вызвавшимъ основаніе ихъ. Такими причинами были слишкомъ большая разсѣянность дѣлъ по приказамъ и ихъ медленность. Созданныя взамѣнъ ихъ коллегіи, однако не измѣнили кореннымъ образомъ хода управленія. Коллегіи отличались также слишкомъ «многотрудными обрядами».

Начертавъ затѣмъ вкратцѣ послѣдующую исторію коллегій вплоть до образованія министерствъ, авторъ доклада представилъ въ этой исторіи только одно невыгодныя стороны коллегіальнаго управленія, происходившія, въ сущности говоря, отъ того, что время не пощадило великихъ политическихъ принциповъ, во имя которыхъ Петръ I ввелъ въ центральное управленіе коллегіальное начало. Напротивъ, оно способствовало полнѣйшему вырожденію его въ бюрократическое, приводило это начало въ согласіе съ монархическимъ строемъ государства, имѣющимъ по существу тенденію къ проведенію во всей системѣ управленія личнаго начала. Не найдя ничего въ исторіи коллегій, что сколько-нибудь оправдывало бы ихъ существованіе, кромѣ развѣ невѣжества и необразованности, которыя были причиной ихъ возникновенія, авторъ и въ самомъ обрядѣ или порядкѣ дѣлопроизводства въ коллегіяхъ находитъ слѣдующія неудобства: 1) медленность въ дѣлахъ управленія; 2) недостатокъ раздѣленія работы; 3) множество формъ, совершенно излишнихъ; 4) недостатокъ отвѣтственности. Эти неудобства умножаются, по его мнѣнію, когда составъ коллегій разсматривается въ отношеніи его къ министерству. Министръ не можетъ иначе управлять коллегіею, какъ только внѣшнимъ образомъ. Въ такомъ управленіи много излишней и ничего въ себѣ существеннаго незаключающей переписки. Министръ долженъ имѣть для каждой коллегіи свою канцелярію и свой архивъ—и все это только для того, чтобы сказать ей свою резолюцію или объявить указъ! Это вводитъ министра въ безполезныя подробности, развлекаетъ вниманіе, отнимаетъ время и средства обозрѣвать ихъ въ совокупности. Авторъ доклада предлагаетъ свои средства и условія правильной администраціи. Они сводятся авторомъ не къ обновленію коллегіальнаго начала или приведенію его въ правильное взаимоотношеніе съ вновь учрежденной министерской си-

стемой. Это и не пытается сдѣлать авторъ. Напротивъ, всѣ свои соображенія онъ завершаетъ признаніемъ необходимости проведенія въ управленіи того бюрократическаго начала, которое, какъ онъ старался доказать, постепенно вытѣсняло коллегіальное [1]). Такія воззрѣнія на управленіе имѣлъ первый министръ внутреннихъ дѣлъ, князь Кочубей, представившій государю этотъ докладъ, написанный по его порученію Сперанскимъ. Имъ открывалась новая эра нашей правительственной системы. Смѣло можно сказать, что никогда до того времени не выступало съ такой яркостью, отчетливостью стремленіе къ проведенію во всей системѣ администраціи бюрократическихъ началъ, какъ въ докладѣ Кочубея. Въ немъ стремленіе къ обезпеченію внѣшней формы, къ тому, чтобы придать всей системѣ управленія единство, къ проведенію бюрократическихъ началъ принесло въ жертву внутренній смыслъ управленія—обезпеченіе идей законности. Эти новыя бюрократическія начала встрѣтили себѣ сильныя возраженія среди многихъ мыслящихъ людей того времени. Зная, что русская дѣйствительность при господствѣ бюрократическихъ началъ ничѣмъ не можетъ гарантировать начала законности, они хватались, какъ за спасительный якорь, за удержаніе коллегіальнаго порядка въ управленіи, соединяя съ нимъ меньшій административный произволъ. Такъ, одинъ изъ современниковъ, отдающій безусловное предпочтеніе коллегіальному началу въ управленіи и признающій замѣну его началомъ бюрократическимъ пагубнымъ для Россіи, пишетъ: «Кажется, простой разсудокъ указываетъ на необходимость коллегіальнаго управленія въ самодержавномъ государствѣ. Тамъ, гдѣ верховная неограниченная власть на-

---

[1]) Перв. Полное Собран. Закон. т. XXVII. № 20852.

ходится въ однѣхъ рукахъ, и гласъ народа чрезъ представителей его не можетъ до нея доходить, власть главныхъ правительственныхъ лицъ должна быть умѣряема совѣщательными сословіями, составленными изъ мужей, болѣе или менѣе опытныхъ. Если сужденія ихъ, споры, даже несогласія нѣсколько замедляютъ ходъ дѣлъ, зато предъ государемъ они одни только обнажаютъ истину, выказываютъ ему способныхъ людей для каждаго мѣста и, такимъ образомъ, облегчаютъ ему выборы» [1]). Вотъ какое значеніе придавалось коллегіальному управленію. Оно, по мысли автора, должно было замѣнить въ самодержавномъ государствѣ, каковымъ тогда было наше, хотя бы часть тѣхъ гарантій правомѣрнаго управленія, которое возможно только въ государствѣ съ народнымъ представительствомъ. Въ коллегіальномъ началѣ управленія, во внутренней организаціи его, въ административныхъ традиціяхъ, которыя выработало это начало видѣли тогда извѣстныя гарантіи противъ произвольнаго управленія. Иныхъ гарантій и не могло быть, когда преобразованіе управленія въ 1802 году было совершено въ строго-монархическомъ духѣ, когда конституціонная система, уже начинавшая завоевывать себѣ права на континентѣ Европы, не была реципирована нашими первыми реформаторами. Потому то современники придавали такое большое значеніе существованію коллегій. Въ своей запискѣ: «О древней и новой Россіи въ ея политическомъ и гражданскомъ отношеніяхъ» Карамзинъ сокрушался объ исчезновеніи у насъ коллегіальнаго порядка, на развалинахъ котораго «министры стали между государемъ и народомъ, заслоняя Сенатъ, отнимая его силу и величіе» [2]). Но особенно

---

[1]) Записки Ф. Ф. Вигеля. Часть 2-я. (Рукопись) см. Шильдеръ, ibidem 98 стр.

[2]) См. Приложеніе къ Обществ. движен. при Александрѣ I. Пыпина 504 стр.

рѣзкія возраженія этотъ порядокъ и въ частности, приведенный нами выше, докладъ министра внутреннихъ дѣлъ государю вызвалъ въ Трощинскимъ. Выходя изъ тѣхъ же положеній, какъ и Карамзинъ, Трощинскій въ своей запискѣ о министерствахъ, подвергая анализу всѣ подробности преобразованія, какъ настоящій дѣлецъ и человѣкъ, глубоко-убѣжденный въ превосходствѣ «коллежскаго» образа правленія предъ единоличнымъ, затрогиваетъ глубже самую сущность разбираемыхъ имъ формъ правленія чѣмъ всѣ другіе его современники. Подвергая критикѣ докладъ министра внутреннихъ дѣлъ, онъ справедливо находитъ, что его «разсужденія и заключенія, не имѣютъ ничего основательнаго, что приводимыя въ нихъ событія противорѣчатъ существу дѣла и что тѣ называемыя неудобства, кои дѣйствительно согласны съ правдой, болѣе служатъ къ подкрѣпленію существованія коллегій и коллежскаго обряда, нежели къ ихъ уничтоженію». Съ точки зрѣнія Трощинскаго, «обрядъ коллежскій—форма совѣщательнаго управленія, подчиненная законному движенію,... вводимая вездѣ для возстановленія тишины и благосостоянія». «Отличительнымъ свойствомъ коллежскаго обряда есть то, что дѣйствія всѣхъ и каждаго подчинены единообразной методической формѣ, которая, не представляя ничего на произволъ, ручательствуетъ въ исполненіи законовъ, облегчаетъ самое исполненіе и служитъ основаніемъ къ опредѣленію отвѣтственности». Далѣе въ запискѣ небезосновательно опровергаются всѣ доказательства, приводимыя докладомъ Кочубея въ пользу закрытія коллегій. Изъ всѣхъ критическихъ замѣчаній на всѣ пункты доклада, авторъ записки о министерствахъ дѣлаетъ слѣдующій выводъ: что манифесты 1802 года «подчиняли министровъ правильному ходу, который былъ основанъ на существованіи коллегій и коллежскаго обряда, и что уничтоженіемъ оныхъ уничтоже-

ны и всѣ тѣ благія дѣйствія, коихъ можно было ожидать отъ сего новаго образованія и что на мѣсто коллежскаго, т. е. правильнаго товарищественнаго управленія, введено управленіе канцелярское, т. е. произвольное и единоличное, или форма такого управленія, въ которомъ каждое обстоятельство дѣла зависитъ отъ произвольнаго сужденія одного человѣка». Результатомъ этого оказалось то, что всѣ принятыя въ манифестахъ 1802 г. мѣры къ ограниченію власти министровъ «сдѣлались недѣйствительными не только въ отношеніи къ самимъ министрамъ, но даже и въ отношеніи къ министерскимъ канцеляріямъ и департаментамъ, которымъ поручены тѣ же дѣла, кои производились въ коллегіяхъ». Теперь явилась полная невозможность воспрепятствовать волѣ министровъ, равно какъ не стало для нихъ ничего легче, какъ употребить во зло свою волю. Такъ, вмѣстѣ съ закрытіемъ коллегій, былъ внесенъ въ управленіе произволъ потому-что «министры въ дѣлахъ, которыми особенно заинтересованы, не считаются ни съ какими мнѣніями, а во всѣхъ прочихъ—только слѣпыя орудія чиновниковъ всякаго званія, обманывающихъ ихъ безъ всякаго для себя наказанія». Подвергнувъ анализу всѣ подробности преобразованія, Трощинскій останавливается затѣмъ на разсужденіи о превосходствѣ такъ называемой «коллежской» формы правленія предъ единоличной. Онъ глубоко справедливо охарактеризовалъ всю внутреннюю психологію единоличнаго управленія. Какой произволъ царилъ отъ господства въ управленіи слѣпого повиновенія подчиненнаго своему начальнику! «Форма сія свойственна однимъ только народамъ, находящимся въ варварствѣ, ибо они другой никогда не знали. И до сихъ поръ еще азіатскіе народы управляются чиновниками, непосредственно подчиненными другъ другу, и отъ послѣдствій сего управленія самыя цвѣтущія страны свѣта сдѣлались странами опустошен-

ными... Въ такомъ только случаѣ допустительна, по его мнѣнію, эта форма, когда чиновники, пользующіеся личною властью, «встрѣчаютъ преграду въ народныхъ установленіяхъ, имѣющихъ достаточную силу для составленія противувѣсія ихъ произволу». Вотъ, по его мнѣнію, условія, гарантіи, при которыхъ возможно введеніе министерской системы въ управленіе. Свое послѣднее положеніе Трощинской доказываетъ примѣрами европейскихъ государствъ: Испаніи, Франціи. а особенно Англіи. «Министерства, говоритъ онъ, съ давнихъ поръ учрежденныя въ сихъ трехъ государствахъ, суть единоличныя правленія точно такого же существа, какъ и правленіе визирей азіатскихъ государей. Извѣстно, что форма сія употреблявшаяся въ Азіи безъ всякаго смягченія, имѣла послѣдствіемъ стѣсненіе частныхъ лицъ, разрушеніе народовъ и паденіе ихъ». По его мнѣнію, министерская система непремѣнно произвела бы тѣ же самыя послѣдствія и въ этихъ трехъ указываемыхъ имъ государствахъ, «если бы не была смягчаема непрерывнымъ бдѣніемъ народа знающаго, удостовѣреннаго въ правахъ своихъ, обладающаго средствами къ защитѣ сихъ правъ и противуполагающаго непрестанныя преграды злоупотребленіямъ министровъ». Вотъ что служитъ основаніемъ представительнаго образа правленія Англіи, утвержденнаго на силѣ общественнаго мнѣнія. Наличности такихъ условій для введенія въ Россіи министерской формы правленія нѣтъ. «Въ Россіи правленіе дѣйствуетъ само собой, не имѣя нужды ни въ какомъ возбужденіи... и не встрѣтитъ долго еще другого противудѣйствія, кромѣ того, которое оно само себѣ противупоставить пожелаетъ. Сословіе же чиновниковъ не встрѣтитъ противуборствія ни въ классѣ простолюдиновъ, которые не имѣютъ достаточнаго кредита для пріобрѣтенія въ сей борьбѣ желаемаго успѣха, ни въ цѣлой массѣ народной, для сосредоточенія которой не сущест-

вуетъ ни законныхъ установленій, ни общественнаго мнѣнія». Набрасывая затѣмъ картину современнаго ему состоянія Россіи въ физическомъ и внутреннемъ отношеніяхъ, Трощинскій приходитъ къ выводу, что ни одно сословіе, изъ которыхъ состоитъ населеніе Россіи, не находится въ томъ политическомъ положеніи, въ которомъ находятся соотвѣтствующіе имъ классы въ европейскихъ западныхъ государствахъ. «Низшее состояніе, содержащее въ себѣ многочисленнѣйшій классъ народа, *не имѣетъ ни правъ, ни преимуществъ, ни гражданскихъ, ни политическихъ.* Среднее состояніе (мѣщане, купцы и духовенство), имѣющее нѣкоторыя права и преимущества, не имѣетъ никакого политическаго вліянія даже и того, которое нужно *для охраненія себя въ пользованіи дарованными правами и преимуществами.* Высшее состояніе, которое, повидимому, соединяетъ всѣ права и преимущества, въ самой вещи не пользуется ими по своему состоянію, и даже въ тѣхъ дѣлахъ, *которыя только до него касаются,* оно тогда только пріобрѣтаетъ политическое вліяніе, когда вступаетъ въ корпусъ правительственныхъ чиновниковъ. Слѣдственно, въ отношеніи политическаго вліянія, въ Россіи существуютъ только два класса: управляющіе и управляемые, изъ которыхъ первые могутъ дѣлать все, а послѣдніе ничего, даже въ законномъ пользованіи небольшимъ числомъ правъ и преимуществъ, дарованныхъ законами». Такое то положеніе соціальныхъ элементовъ Россіи заставляетъ Трощинскаго предпочесть коллегіальную форму управленія единоличной, канцелярской. По его мнѣнію и Петръ I вводилъ въ правленіе Россіи не единоличную или канцелярскую форму, а «товарищественную или коллежскую, какъ такую, которая одна можгла только послужить стражею благоденствія народа, не имѣющаго никакихъ средствъ возвысить голоса своего противу насилія и злоупотребленій». «Бывъ пораженъ дѣйствіями сей формы, онъ углубился въ

познаніе всѣхъ пружинъ, ею дѣйствующихъ, изслѣдовалъ существо ея движенія и проникъ въ духъ, ею движущій. Духъ сей есть конечно духъ медленный, но дѣйствующій непрерывно съ увѣренностью, преуспѣвающій постепенно съ безопасностью, наконецъ все проникающій, все преобразовывающій и все нечувствительно склоняющій подъ власть закона». Трощинскій такъ стоитъ за эту форму, что полагаетъ даже вовсе ненужнымъ для народа «изданіе лучшихъ законовъ»; по его мнѣнію, достаточно одного «наблюденія за точнымъ исполненіемъ тѣхъ, кои уже существуютъ». Въ этомъ почти весь смыслъ записки и смыслъ того предпочтенія, которое отдаетъ онъ «управленію товарищественному, подчиненному съ точностью предписаннымъ формамъ, и сопровождаемому дѣятельнымъ надзоромъ за исполненіемъ законовъ» [1]). Нечего и говорить о томъ, что взгляды Трощинскаго, его понятія о законности въ управленіи, обнаруживаютъ въ немъ человѣка не только честнаго, но и тонкаго политика. Не имѣя возможности измѣрить русское государственное устройство теоріей правового государства, такъ какъ она сложилась на западѣ, онъ желаетъ гарантировать благоденствіе народа коллегіальной формой управленія и въ уничтоженіи этой формы видитъ начало произвола въ управленіи. Тонко понявъ духъ англійскаго государственнаго устройства, онъ справедливо думаетъ, что въ Россіи, гдѣ ничего нѣтъ похожаго на то, что существуетъ тамъ, гдѣ соціальныя условія жизни дѣлаютъ однихъ управляющими, а другихъ только управляемыми, необходимой гарантіей закономѣрнаго существованія можетъ быть одно: «точное исполненіе закона», что возможно

---

[1]) Записка Д. П. Трощинскаго о министерствахъ сообщенная А. Н. Поповымъ. Сборникъ Русскаго Историч. Общества, т. 3. С.-Петербургъ 1868 г. Стр. 35—59.

только при коллегіальномъ устройствѣ, а не при «канцелярскомъ, т. е. произвольномъ и единоличномъ, въ которомъ каждое обстоятельство дѣла зависитъ отъ произвольнаго сужденія одного человѣка. Не смотря однако на протесты многихъ современниковъ, коллегіальное управленіе было уничтожено, между тѣмъ какъ другихъ средствъ гарантіи закономѣрнаго существованія не было приложено. Сенатъ же оказался лишеннымъ практически всѣхъ средствъ контроля надъ министерской властью. Теперь, съ уничтоженіемъ коллегій, министерская власть оказалась лицомъ къ лицу съ подчиненными ей учрежденіями. Департаменты, которыми обставилось каждое министерство, становятся не только канцеляріями министровъ по сношеніямъ съ коллегіями, но даже принимаютъ на себя всѣ функціи коллегій. Слѣдствіемъ этого должно было быть полное измѣненіе формы дѣлопроизводства. Въ общихъ чертахъ порядокъ дѣлопроизводства, установленный Кочубеемъ, сохранился до настоящаго времени такимъ же, какимъ былъ имъ задуманъ въ 1803 году [1]). Это порядокъ чисто чиновно-канцелярскій при неограниченномъ повиновеніи министрамъ, при которомъ ихъ воля и разнаго рода канцелярій, дѣйствовавшихъ по разнымъ частямъ управленія отдѣльно и независимо другъ отъ друга, не встрѣчала нигдѣ и ни отъ кого противодѣйствія, развѣ только когда у губернатора, сталкивались одна съ другой разныя повелѣнія, противорѣчащія другъ другу [2]). Такое стеченіе противорѣчащихъ другъ другу распоряженій у губернатора—было явленіе весьма возможное, такъ какъ образованіе департаментовъ имѣло своимъ прямымъ слѣдствіемъ разобщенность между министерствами, какъ бы раздѣленіе

---

[1]) Варадиновъ: „Исторія Министерства Внут. дѣлъ“ ч. I. С.-П-бургъ 1858 г. 39 стр. Юбилейное изд. Министр. Внутр. Дѣлъ 17 стр.

[2]) Трощинскій ibidem 43 стр.

самаго управленія, вмѣсто того, что проэктировалось въ началѣ, а именно вмѣсто образованія одного министерства съ подраздѣленіемъ на части. Но это было только неудобство въ осуществленіи министерской воли, на самомъ же дѣлѣ въ губерніяхъ и уѣздахъ всѣ мѣста и лица находились подъ непосредственнымъ вліяніемъ министровъ, и служившіе въ разныхъ мѣстахъ чиновники, были ничто иное, какъ простыя орудія министерской воли. Проводя начала централизаціи, министерская власть должна была стремиться къ тому, чтобы въ лицѣ губернаторовъ, на которыхъ возложена отвѣтственность по управленію губерніей, имѣть хорошихъ исполнителей своей воли на мѣстахъ. «Завися, по опредѣленію своему, отъ министра полиціи, а по мѣсту отъ всѣхъ министровъ, губернаторъ являлся исполняющимъ должность комиссіонера по дѣламъ каждаго министра» [1]). По смыслу учрежденія министерствъ, онъ долженъ былъ явиться представителемъ центральнаго управленія на мѣстѣ, органомъ, объединяющимъ въ своемъ лицѣ все управленіе на мѣстахъ. Но однако не вполнѣ такъ было на практикѣ: на мѣстахъ власть министра сталкивалась съ властью военнаго губернатора или генералъ-губернатора, необходимость поста котораго признана не абсолютною для всѣхъ губерній, но только относительною для нѣкоторыхъ [2]). Съ тѣхъ поръ устроеніе и отмѣна генералъ-губернаторовъ зависитъ отъ временныхъ и мѣстныхъ условій, почему ихъ начинаютъ опредѣлять въ различныя мѣста съ властью неодинаковою: въ однихъ она болѣе, въ другихъ менѣе обширна [3]). Учрежденіе министерствъ 1802 года имѣло въ виду образовать постоянные органы высшей исполнительной власти, распредѣлить

---

[1]) Трощинскій ibidem 42—43 стр.

[2]) Именной указъ 13 іюля 1781 года № 15171.

[3]) Русское Государственное право, Андреевскаго, т. I, 376 стр.

между ними дѣла по началу раздѣленія ихъ по вѣдомствамъ. Такое раздѣленіе дѣлъ предполагало измѣнить въ корнѣ высшій надзоръ за администраціей. Онъ не долженъ былъ сосредоточиваться по всѣмъ частямъ управленія въ рукахъ одного учрежденія (Сената) или лица, каковымъ являлся генералъ-губернаторъ, направлявшій дѣятельность всѣхъ властей на мѣстахъ,—лицо, облеченное довѣріемъ государя не меньше, чѣмъ министры. Будучи среднею инстанціею между губернскимъ управленіемъ и высшею исполнительною властью, генералъ-губернаторы, въ силу особаго довѣрія къ нимъ государя, когда, напр., Императоръ Александръ I предоставилъ имъ право относиться прямо къ нему, а не только въ Сенатъ, какъ это было по учрежденію императрицы Екатерины II, не считали себя обязанными стѣсняться формальностью закона въ своихъ разсужденіяхъ о нуждахъ ввѣреннаго края. Естественнымъ слѣдствіемъ этого было и то, что всѣ мѣстныя учрежденія должны были служить выраженіемъ воли генералъ-губернаторовъ, должны были подчиняться распоряженіямъ ихъ, что по существу своему противорѣчило началамъ министерскаго надзора, который, хотя и касался одного рода дѣлъ, но дѣйствовалъ на всемъ пространствѣ государства «линеарно», по выраженію графа Канкрина, когда какая-нибудь линія управленія: финансы, полиція, администрація, имѣя во главѣ министра, проходитъ подъ его контролемъ чрезъ всѣ инстанціи. Совсѣмъ другое представляло изъ себя генералъ-губернаторское управленіе. Оно сосредоточивало весь надзоръ и всю власть надъ мѣстными учрежденіями въ рукахъ генералъ-губернатора, а потому генералъ-губернаторство являлось такою областью, которая могла отчасти парализовать начала административной централизаціи въ мѣстномъ управленіи. Будучи представителями высшей политической власти въ мѣстности, генералъ-губернаторы осуществляли въ управле-

ніи начала децентрализаціи и въ то время, какъ министры управляли по началу раздѣленія вѣдомствъ, генералъ-губернаторы—по территоріальному началу, исключающему первое. Управленіе мѣстностью посредствомъ генералъ-губернаторовъ служило нѣкоторымъ коррективомъ министерской власти, хотя и въ установленіи этой власти нельзя усмотрѣть ничего не только правомѣрнаго, но и закономѣрнаго. Эту власть называютъ своеволіемъ, самовластіемъ, разумѣя подъ этимъ то, что дѣятельность ея представителей подвержена случайности, находится въ бо́льшей зависимости отъ ихъ личныхъ свойствъ. Обязанная вѣдать интересы какого-нибудь края, генералъ-губернаторская власть въ одномъ только случаѣ могла бы быть вѣрнымъ коррективомъ министерской власти. если бы представитель ея правильно понималъ бы мѣстные интересы, былъ бы всегда ихъ защитникомъ. Но если внимательнѣе посмотрѣть на учрежденіе генералъ-губернаторовъ, то окажется, что это учрежденіе является выразителемъ тѣхъ же интересовъ на мѣстахъ, что и министерская власть, выразителемъ той же всеопекающей политики съ тою только разницей, что въ лицѣ генералъ-губернаторовъ центральная власть стоитъ въ непосредственныхъ сношеніяхъ съ краемъ. Вотъ почему, генералъ-губернаторство устраивалось при Александрѣ I, главнымъ образомъ, въ отдаленныхъ отъ столицы мѣстахъ, которыя при примитивныхъ путяхъ сообщенія того времени могли ускользать отъ полнаго наблюденія центральной власти, или въ тѣхъ, въ которыхъ по мѣстнымъ условіямъ необходимъ былъ особый усиленный надзоръ за всѣмъ управленіемъ или за особой его частью. Такъ въ 1801 г. возникли генералъ-губернаторства въ пяти пограничныхъ, на особыхъ правахъ состоявшихъ губерніяхъ: Кіевской, Подольской, Литовской, Малороссійской и Бѣлорусской [1]).

[1]) 1-е П. С. З. №№ 200004 и 20005. Тобольское и Иркутское, см. Наставленіе 23 мая 1803 г. № 20938: Сибирское см. № 22208.

Что центральная министерская власть не проигрывала въ своемъ вліяніи на мѣстное управленіе съ учрежденіемъ въ извѣстныхъ мѣстахъ генералъ-губернаторствъ, видно изъ того, что Комитетъ министровъ—органъ, который менѣе всего могъ бы сочувствовать развитію генералъ-губернаторствъ,—самъ представилъ Александру I докладъ о необходимости ихъ образовать [1]). Министерская власть, не мирившаяся на первыхъ порахъ своего существованія съ учрежденіемъ генералъ-губернаторствъ, враждебно относившаяся къ нему, должна была уступить въ своей борьбѣ, когда сама центральная организація управленія не была закончена въ своемъ устройствѣ когда не вполнѣ была выработана техника управленія, когда не было точныхъ и единообразныхъ правилъ для всѣхъ мѣстъ управленія и суда. Естественно, что нельзя говорить о полномъ правильномъ функціонированіи министерской власти въ области мѣстнаго управленія на первыхъ порахъ послѣ ея учрежденія. Но властныя черты ея уже были проведены, осталось только устранить изъ мѣстнаго управленія все, что такъ или иначе тормозило дѣло административной централизаціи. Коллегіи были уничтожены, губернаторы были подчинены, а отношенія министерской власти къ генералъ-губернаторамъ, нарушившимъ ихъ права и вмѣшивающимся въ дѣла ея вѣдомства, должно было урегулироваться вполнѣ въ слѣдующее царствованіе, къ которому относится окончательная побѣда началъ личнаго управленія надъ территоріальнымъ началомъ въ управленіи.

---

[1]) Середонинъ н. с. т. I. 97 стр.

ГЛАВА VII-я.

Министерская власть въ проэктѣ Сперанскаго и въ „Общемъ Наказѣ Министерствамъ".

Мы видѣли, какой былъ результатъ первыхъ преобразовательныхъ начинаній Александра I въ области центральнаго управленія. Отвѣтственность органовъ центральнаго управленія—министровъ проводимая съ такой заботливостью въ первомъ учрежденіи министерствъ, на дѣлѣ при дружной работѣ надъ ея уничтоженіемъ первыхъ ея представителей оказалась теперь уже несуществующей. Сенатъ, изъ котораго хотѣли устроить верховнаго охранителя правъ гражданъ, оказался внѣ дѣлъ, а въ государственномъ управленіи, выдвинувшееся на первый планъ личное начало его, какъ начало не правовое, а произвольное, постепенно вырождавшееся изъ коллегіальнаго, затмило все, Сенатъ лишился права высшаго контроля надъ ходомъ администраціи, а государственный совѣтъ—своихъ законодательныхъ правъ. Реформа, словомъ. сорвалась, не имѣя въ себѣ задатковъ для долгаго прочнаго существованія. Въ ней недоставало высшаго принципа права управленія, который мы понимаемъ согласно съ Л. Ф. Штейномъ въ томъ, что «повелѣніе никогда не можетъ находиться, въ противорѣчіи съ закономъ, если онъ существуетъ» [1]). Повелѣніе правовой власти можетъ оказать вліяніе не путемъ отдѣльныхъ велѣній, а только въ соотвѣтствіи съ прочно установленными правилами, такъ какъ для обезпеченія ея дѣятельности положены постоянныя, прочныя, независящія отъ отдѣльныхъ лицъ волевыя отношенія, которыя, будучи урегулированы прочными правилами, суть правоотношенія [2]). Вотъ этихъ то

[1]) Л. Штейнъ. „Ученіе объ управленіи". перев. подъ редакц. Андреевскаго, С.П. 1874 г., 19 стр.

[2]) Еллинскъ: „Пр. С. государства" 254 стр.

правоотношеній и не было положено у насъ въ основу реформированныхъ учрежденій. У насъ въ это время только возникала мысль о составленіи законовъ, за исполненіемъ которой почти одновременно съ введеніемъ реформированнаго центральнаго управленія обратились къ содѣйствію Бентама [1]). Мысль эта такъ и не была осуществлена въ теченіе всего царствованія Александра I, а между прочимъ осуществленіе ея имѣло бы большое значеніе при учрежденіи министерской власти. Какъ извѣстно изъ манифеста 1802 года, распоряженія министерской власти почти не могли встрѣчать себѣ сильныхъ возраженій со стороны подчиненныхъ мѣстъ. Они могли впрочемъ дѣлать ей представленія, но при вторичномъ подтвержденіи распоряженія обязаны были немедлено исполнить его безъ всякихъ жалобъ противъ даже незаконнаго повелѣнія. Министрамъ не за что было нести отвѣтственность, кромѣ развѣ только за принятіе полезныхъ или вредныхъ для управленія мѣръ, принимаемыхъ ими въ большинствѣ случаевъ съ разрѣшенія императора. Такъ что, если присмотрѣться къ введенной реформой 1802 г. министерской отвѣтственности, то окажется, что на самомъ дѣлѣ ея не существовало. Она и не могла быть осуществима у насъ за отсутствіемъ тѣхъ необходимыхъ условій, которыя создали на западѣ министерскую отвѣтственность. Правильная ея постановка находилась въ зависимости отъ развитія народнаго представительства самостоятельнаго, независимаго отъ верховной власти его участія въ государственномъ управленіи. Мы видѣли, что у насъ не было такого самостоятельнаго, независимаго органа, а Сенатъ по реформѣ 1802 года и не могъ быть таковымъ. Слѣдовательно, его контроль надъ мини-

---

[1]) В. Европы, 1869 г. февраль. Пыпинъ: „Русскія отношенія Бентама“ 795 стр. Тоже у Иконникова: „Графъ Н. С. Мордвиновъ„ 60—70 стр

стерской властью не могъ быть дѣйствительнымъ. Этотъ контроль, допустимъ даже его возможность, не былъ осуществимъ и слѣдствіемъ его не могла явиться министерская отвѣтственность. Вѣдь юридическая отвѣтственность министерской власти наступаетъ только тогда, когда распоряженіе ея, или нарушая опредѣленный законъ, или не выполнял его, наноситъ ущербъ законному праву гражданъ. Необходимымъ же условіемъ для созданія такой отвѣтственности за нарушеніе закона является авторитетъ самого закона, который достигается отдѣленіемъ законодательной функціи отъ исполнительной. Тамъ же, гдѣ та и другая функція слиты въ одномъ лицѣ, гдѣ въ силу этого трудно провести грань между закономъ и распоряженіемъ, не можетъ существовать полной отвѣтственности, такъ какъ воля и дѣйствіе одного и того же лица между собой не могутъ войти въ противорѣчіе, какъ рѣдко входитъ въ противорѣчіе дѣйствіе лица, которому довѣряютъ, съ волей того, который довѣряетъ ему. Оттого то нельзя не признать справедливымъ замѣчаніе Державина о нежеланіи прочихъ министровъ дѣйствовать по инструкціямъ. «И пошла, пишетъ онъ въ своихъ запискахъ, путаница день ото дня болѣе, и стали сами по себѣ приходить законы въ неуваженіе день ото дня болѣе; все пошло по прихотливой волѣ каждаго министра, въ распоряженія коего никто не долженъ былъ вмѣшиваться и спала съ господъ министровъ всякая обузданность, а потому и забота, стали дѣлать, что кому захотѣлось» [1]). Результатъ всѣхъ реформъ былъ совсѣмъ обратный тому, который ожидали отъ него; какъ плодъ поспѣшной работы онѣ должны были быть въ подробностяхъ осуществлены самими министрами, поставленными

---

[1]) Записки Державина стр. 406.

во главѣ управленія. Но если припомнить, что дальнѣйшія работы министровъ не были направлены къ тому, чтобы развивать положенное въ основу ихъ начало законности, а, напротивъ, всѣ доклады, всѣ записки ихъ и наконецъ сама ихъ дѣятельность были направлены только къ водворенію произвола въ управленіи, къ тому, чтобы развязать себѣ руки, то станетъ ясно, какая политическая безсмыслица выходила изъ реформы 1802 года.

Водворившійся въ управленіи произволъ не могъ укрыться отъ императора. Можно предполагать, какое горькое разочарованіе должно было постигнуть его душу. Отыскивая причину неудачи, Александръ хорошо понималъ, что могло бы разъ навсегда положить конецъ произвольному управленію страной, что могло бы быть не случайнымъ ручательствомъ хорошаго правленія. Одинъ онъ не могъ возложить на себя все бремя государственнаго управленія. Въ управленіи его бабки Екатерины потому былъ порядокъ, что она была окружена даровитыми и честными сотрудниками. Учрежденій же, разъ навсегда обезпечивающихъ свободу каждаго изъ гражданъ имперіи, гарантирующихъ какъ политическую, такъ и гражданскую свободу, не было. Ихъ не могло быть тамъ, гдѣ въ ходѣ государственной жизни граждане не принимаютъ никакого участія. Вотъ почему Александръ I-й всегда останавливалъ свое вниманіе на вопросѣ о народномъ представительствѣ, обращался къ тому, о чемъ мечталъ въ юности. Юношескія либеральныя идеи не покидали его до тѣхъ поръ, пока онъ не сознался окончательно невозможность ихъ осуществленія. Препятствія, которыя встрѣчали онѣ въ своемъ осуществленіи и, наконецъ, интриги противъ того, кому поручалось осуществленіе его желаній—породили въ душѣ императора сильный разладъ съ самимъ собой и съ людьми, но однако не заглушили желанія къ ихъ осуществленію, направляя душу

въ совершенно противоположную сторону и подготовляя почву для «аракчеевщины». Уже въ іюнѣ 1804 г. Александръ, неудовлетворенный результатомъ реформъ, поручаетъ чрезъ министра юстиціи, князя Лопухина, секретарю и первому референдарію коммиссіи составленія законовъ, Розенкампфу, написать проэктъ конституціи. Составленный Розенкампфомъ кадръ конституціи, со многими пробѣлами, въ особенности для низшаго класса народа, былъ переданъ Новосильцеву и Чарторижскому. Выработанный ими полный проэктъ не могъ получить дальнѣйшаго движенія, съ одной стороны, вслѣдствіе военныхъ событій, а съ другой—вслѣдствіе полнаго разочарованія императора какъ въ его составителяхъ, такъ и въ другихъ своихъ сотрудникахъ [1]). Относительно вліянія этого проэкта на послѣдующее устройство управленія нельзя ничего сказать, хотя онъ и былъ извѣстенъ Сперанскому, которому императоръ передалъ его вмѣстѣ съ относящимися къ этому вопросу бумагами. На устройство управленія въ Россіи долженъ былъ оказать большое вліяніе М. М. Сперанскій. Это вліяніе настолько сильно, что его не стерло все послѣдующее время. Работа въ области государственнаго устройства, результатомъ которой былъ грандіозный проэктъ преобразованій, настолько была велика, что могла бы совершенно обновить весь политическій и соціальный строй Россіи. Теперь—въ настоящее время, когда стоитъ на очереди вопросъ обновленія всего нашего строя, приходится удивляться, что столѣтіе раньше въ проэктѣ Сперанскаго уже намѣчалось къ осуществленію многое изъ того, за что въ послѣдующее время принесено столько жертвъ, столько пролито крови. Въ этомъ проэктѣ онъ передавалъ все, что только Императоръ Александръ I-й желалъ осуществить изъ своихъ либеральныхъ и преобразовательныхъ

---

[1]) Шильдеръ н. с. 249—250 стр.

стремленій. Какъ видно изъ пермскаго письма Сперанскаго къ Александру, планъ всеобщаго государственнаго преобразованія былъ результатомъ бесѣдъ съ нимъ императора, «стократныхъ, можетъ, разговоровъ и разсужденій... и въ существѣ своемъ онъ не содержалъ ничего новаго, но идеямъ, съ 1801 года занимавшимъ ваше вниманіе, пишетъ онъ государю, дано систематическое расположеніе». Смыслъ этого плана состоялъ въ томъ, чтобы посредствомъ законовъ и установленій «утвердить власть правительства на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самымъ сообщить дѣйствію сей власти болѣе правильности, достоинства и истинной силы», а «сила всѣхъ предложенныхъ преобразованій въ томъ состояла», писалъ Сперанскій въ другой запискѣ, «чтобы дать Россіи внутреннее политическое бытіе, а съ сею цѣлью опредѣлить прежде всего разумъ коренныхъ государственныхъ законовъ, т. е. начертать планъ конституціи» [1]). Вотъ задача, которую по Высочайшей волѣ долженъ былъ рѣшить Сперанскій въ своемъ планѣ. Прежде чѣмъ опредѣлить, что должна была представлять изъ себя министерская власть въ этомъ проэктѣ, посмотримъ, изъ какой отправной точки исходилъ его авторъ. Сперанскій исходитъ въ своемъ планѣ изъ той основной идеи, что въ каждой эпохѣ «образъ правленія долженъ быть соразмѣренъ той степени гражданскаго образованія, на какой стоитъ государство. Каждый разъ, когда образъ правленія отстаетъ или предваряетъ сію степень, онъ ниспровергается съ большимъ или меньшимъ потрясеніемъ... Никакое правительство, съ духомъ времени несообразное, противъ всемогущаго его дѣйствія устоять не можетъ» [2]). Разсмотрѣвъ затѣмъ въ

---

[1]) Шильдеръ, н. с. 251 стр.

[2]) Шильдеръ т. II, см. въ приложеніяхъ: „Планъ государственнаго образованія, представленный Сперанскимъ Императору Александру въ 1809 г., стр. 342.

своемъ введеніи къ проэкту [1]) какъ со времени утвержденія самодержавія при Іоаннѣ Грозномъ постепенно развивались идеи государственнаго порядка, какъ Россія несмотря на уклоненіе, «несмотря на свое абсолютное правленіе, шла къ свободѣ, Сперанскій дѣлаетъ заключеніе, что теперь уже наступила пора государственныхъ преобразованій, основанныхъ на началахъ народнаго представительства. Доказательствомъ этому служатъ, по его мнѣнію, слѣдующія знаменія времени. 1) Происшедшая въ обществѣ «перемѣна въ предметахъ народнаго уваженія». Въ народѣ изчезло уваженіе къ почестямъ и чинамъ, подобно тому, какъ во Франціи предъ революціей, гдѣ вельможи смѣялись надъ чинами и лентами. «Основаніе сему очевидно: когда разумъ начинаетъ распознавать цѣну свободы, онъ отметаетъ съ небреженіемъ всѣ дѣтскія, такъ сказать, игрушки, коими забавлялся въ своемъ младенчествѣ». 2) Моральное ослабленіе власти. Какія мѣры правительства не подвержены нынѣ осужденію?... Съ горечью, но съ достовѣрностью можно сказать, что въ настоящемъ положеніи всѣ мѣры правительства, требующія не физическаго, но моральнаго повиновенія, не могутъ имѣть дѣйствія. Тщетно ищутъ изъяснить сіе изъ личныхъ свойствъ министровъ. Одна естъ истинная сему причина: образъ мыслей настоящаго времени въ совершенной противоположности съ образомъ правленія».

Все высказанное ведетъ автора къ тому заключенію, что частныя исправленія невозможны. Они не приведутъ къ искорененію неустройствъ. Всѣ существующіе законы—гражданскіе и уголовные—ничего не значущіе призраки, потому что нѣтъ законовъ политическихъ. «Къ чему граж-

[1]) Какъ это видно изъ изложенія введенія къ проэкту у Тургенева автора: „La Russie et Russes".

данскіе законы, когда скрижали ихъ каждый день могутъ быть разбиты о первый камень самовластія? Указывая на отсутствіе довѣрія къ правительству, онъ замѣчаетъ, что «одно лицо государя отвѣтствуетъ народу за всѣ постановленія; совѣтъ же и министры всегда, во всякой мѣрѣ тягостной, могутъ отречься отъ участія тамъ, гдѣ нѣтъ публичныхъ установленій». Изъ своихъ разсужденій Сперанскій приходитъ къ тому выводу, что существующій порядокъ сталъ невыносимъ. «Духъ народный страждетъ въ безпокойствѣ. Какъ можно изъяснить сіе безпокойство иначе, какъ совершеннымъ измѣненіемъ мыслей, глухимъ, но сильнымъ желаніемъ другого вещей порядка». Таковы, по мнѣнію автора, главные признаки, по которымъ можно съ достовѣрностью заключить, что «настоящая система правленія несвойственна уже болѣе состоянію общественнаго духа и что настало время ее перемѣнить и основать новую [1]).

Съ тѣхъ поръ протекло почти столѣтіе, но сказанное Сперанскимъ тогда, не потеряло смысла и теперь. Какъ будто онъ сказалъ свое слово и въ отношеніи къ переживаемому нами теперь моменту, когда уже съ высоты самого престола признано полное несоотвѣтствіе настоящей формы правленія состоянію общественнаго духа. Только теперь признаны стремленія, искренно вырвавшіяся наружу столѣтіе тому назадъ. Какъ и теперь, тогда чувствовалась настойчивая нужда въ обновленіи политическаго и соціальнаго строя. Какъ будто застывшее на цѣлое столѣтіе, заглохшее сильное стремленіе націи пробудилось снова, но только съ такой силой, что никакія преграды реакціонеровъ не въ состояніи прекратить путь къ быстрому движенію развить и осуществить сдавленныя стремленія національнаго духа! Изъ изложенія главныхъ признаковъ,

---

[1]) См. „Планъ государств. образованія, Шильдеръ, 373—374 стр.

по которымъ Сперанскій хочетъ опредѣлить мѣсто, занимаемое Россіей на лѣстницѣ гражданскаго образованія, нетрудно замѣтить, какъ разрѣшится авторомъ главный вопросъ, главная задача: «О разумѣ мѣръ, возможныхъ и удобнѣйшихъ къ тому, чтобы правленіе, дотолѣ самодержавное, постановить и учредить на непремѣнномъ законѣ». Сперанскому представлялись двѣ комбинаціи, два различныя устройства. Одно—«облечь правленіе самодержавное всѣми, такъ сказать, внѣшними формами закона, оставивъ однако въ существѣ его ту же силу и то же пространство самодержавія (какъ было тогда въ Наполеоновской Франціи). Другое—не внѣшними только формами покрыть самодержавіе, но ограничить его внутреннею и существенною силою установленій и учредить державную власть на законѣ не словами, но самымъ дѣломъ». Безъ сомнѣнія, Сперанскій относится отрицательно къ первому устройству. Оно имѣетъ только «видъ закона и, подъ предлогомъ единства державной власти, вводитъ совершенное самовластіе. Второе представляетъ самое существо закона и ведетъ къ ограниченію самовластія». Остановясь на второй системѣ, какъ на болѣе свойственной положенію Россіи, опредѣливъ общій смыслъ коренныхъ законовъ, характеризующихъ выставленную имъ систему, Сперанскій переходитъ къ разсмотрѣнію разныхъ частей, долженствующихъ составить конституцію или, какъ онъ называлъ, государственное уложеніе [1]).

Какое же положеніе должна была занять министерская власть въ его планѣ государственнаго уложенія? Разсматривая учрежденіе министерствъ 1802 г. и не отрицая за ними важнаго значенія въ устройствѣ государственнаго управленія, онъ не закрываетъ однако глазъ на большія несовершенства въ этомъ учрежденіи Въ немъ самое главное—это

---

[1]) См. ibidem 374—375 стр.

недостатокъ отвѣтственности министерской власти По мнѣнію Сперанскаго, такая отвѣтственность «не должна состоять только въ словахъ, но быть вмѣстѣ существенной; слѣдовательно, установивъ такую отвѣтственность, надлежало установить и государственное сословіе, предъ коимъ она должна быть изъявляема». Сенатъ, конечно, не годенъ былъ для такой роли по своему внутреннему началу, изъ котораго слагался его составъ. Никогда «мѣсто, по существу своему исполнительное и во всѣхъ отношеніяхъ зависящее отъ произволенія державной власти, не можетъ принять характера политическаго. Если-бъ даже сами министры пожелали у насъ утвердить свою отвѣтственность, они не могли бы въ томъ успѣть ибо гдѣ законъ самъ не стоитъ на твердомъ основаніи, тамъ и отвѣчать предъ нимъ нельзя». Вотъ почему у насъ всѣ дѣйствія министерской власти приняли видъ произвола. Сперанскій нравильно оцѣнилъ порядокъ, созданный въ управленіи учрежденіемъ министерствъ 1802 года, тотъ порядокъ, который привелъ министерскую власть къ тому, чтобъ при большой угодливости «ничего на себя не принимать и казаться однако дѣйствующимъ». Имѣя нѣкоторое сходство въ своемъ взглядѣ на Сенатъ съ взглядомъ Воронцова, Сперанскій гораздо дальше него уходитъ въ своихъ понятіяхъ. Онъ разбираетъ фактъ со всѣхъ сторонъ и дѣлаетъ смѣлые, болѣе глубокіе выводы изъ своихъ заключеній. Указывая на то, какіе печальные результаты происходятъ въ дѣятельности министерской власти и, вообще, правительства отъ отсутствія правомѣрной формы министерской отвѣтственности, онъ ее ставитъ ея въ тѣсную связь съ реоганизаціей державной власти и всего управленія. Задача, которую онъ поставилъ себѣ для выполненія въ своемъ планѣ государственнаго образованія, была одинакова съ той, которую нѣкогда поставилъ себѣ авторъ: «Духа Законовъ», а именно—устроить управленіе такъ,

чтобы оно обезпечивало политическую и гражданскую свободу членамъ государства. Распредѣляя дѣйствія самодержавной власти въ порядкѣ законодательномъ, исполнительномъ и судномъ, Сперанскій ставитъ своей цѣлью устранить все изъ этихъ трехъ функцій, что могло бы внести произволъ въ управленіе. Центральнымъ пунктомъ его задачи является желаніе обезпечить правомѣрность и закономѣрность въ дѣятельности министерской власти, а для того онъ считаетъ необходимымъ участіе народной воли въ лицѣ законодательнаго сословія во всѣхъ функціяхъ державной власти. Законодательное сословіе является въ его планѣ органомъ, не допускающимъ возможности произвола въ управленіи, возможности нарушенія политической и гражданской свободы. Для устраненія этого онъ, оставляя министерскую власть въ рукахъ лицъ, назначаемыхъ императоромъ, ставитъ ея дѣятельность въ зависимость отъ законодательнаго сословія, предъ которымъ она и несетъ свою отвѣтственность. Для того, чтобы возможно было введеніе таковой отвѣтственности, необходимо было, по мысли Сперанскаго, ограниченіе дѣйствій самой державной власти въ ея трехъ главныхъ функціяхъ,— законодательной, исполнительной и судебной. Въ дѣйствія державной власти въ порядкѣ законодательномъ должно быть внесено то коренное измѣненіе, что хотя «предложеніе и утвержденіе закона должно принадлежать всегда и исключительно державной власти», тѣмъ не менѣе въ дѣйствія державной власти въ этомъ порядкѣ Сперанскій вноситъ очень существенный коррективъ въ лицѣ участія законодательнаго сословія въ изданіи законовъ. Исключительно властью этого сословія законъ предлагается въ двухъ слѣдующихъ случаяхъ: «1) когда какою-либо мѣрою правительства явное сдѣлано будетъ нарушеніе коренному государственному закону, какъ-то—личной или политической свободѣ; 2) когда правительство въ установленное время

не представитъ узаконенныхъ отчетовъ. «Въ сихъ случаяхъ законодательное сословіе можетъ собственнымъ своимъ движеніемъ, предваривъ однако же правительство, предложить дѣло на уваженіе и, возбудивъ слѣдствіе противъ того министра, который подписалъ мѣру, просить вмѣстѣ съ тѣмъ ея отмѣны. Уваженіе закона принадлежитъ законодательному сословію, но какъ министры отвѣтствуютъ въ пріемлемыхъ имъ мѣрахъ, то они и не могутъ быть лишены права лично объяснять и поддерживать предложенія правительства».

Еще болѣе существенныя измѣненія внесены Сперанскимъ въ дѣйствіе державной власти въ порядкѣ исполнительномъ съ цѣлью осуществленія министерской отвѣтственности. По его мнѣнію, нужно чтобы вся власть принадлежала власти державной, такъ какъ «дѣйствіе части исполнительной по всей необходимости требуетъ единства». Но, продолжаетъ Сперанскій, «какъ образъ исполненія можетъ столько отступить отъ разума закона, что часть сія можетъ сознать самый законъ игралищемъ прихоти и произвола, то необходимо установленіе отвѣтственности», сущность которой сводилась къ тому, что какъ державная власть, такъ и Государственный Совѣтъ, не можетъ дѣйствовать противъ «разума» законовъ, а потому «всякая мѣра, пріемлемая въ нарушеніе закона, вмѣняется не державной власти и не совѣту ея, а подчиненнымъ ей исполнителямъ или министрамъ, кои по сему, лично каждый по своей части, подвергаются за нихъ отвѣту и сіе обязательство пріемлютъ они на себя самимъ подписаніемъ актовъ, которое всегда предполагается совершенно свободнымъ». Всякій замѣтитъ, что Сперанскій старается приблизиться къ англійской формѣ отвѣтственности министерской власти, по которой предполагается, что король не можетъ поступить дурно, а если онъ ошибается, то ему дурно посовѣтовали его

совѣтники, которые, въ силу того, отвѣтственны за каждый актъ королевской власти, свободно контрасигнованный ими. Но вѣдь въ Англіи министерская власть служитъ выразительницей воли большинства парламента и теряетъ свою власть, какъ только перестаетъ быть выразительницей этой воли, какъ только она теряетъ довѣріе этого большинства. Какая же связь съ національнымъ настроеніемъ должна быть у нашихъ министровъ? Какъ можетъ у насъ министерская власть нести отвѣтственность предъ народной волей, когда министры назначаются и утверждаются императоромъ изъ лицъ, лично ему угодныхъ? Оставивъ всю исполнительную власть въ рукахъ императора, Сперанскій пытается рѣшить этотъ вопросъ такъ, что политическое преобладаніе неизбѣжно сохранялось за монархомъ. Естественно, что парламентарная отвѣтственность министерской власти не имѣла мѣстъ въ его планѣ. Предполагалось, что конституція будетъ даромъ самодержавнаго монарха, который оставлялъ за собой всю силу правительственной власти, а потому и министерской власти отводилось весьма сильное вліяніе въ политическомъ строѣ. «Внѣшнія формы отвѣтственности власти этой, по его мнѣнію, должны быть самыя простыя и такія, чтобы державная власть, дѣйствуя въ исполненіе закона, всегда освѣщаема была мнѣніемъ народнымъ. *Для сего надлежитъ дать членамъ законодательнаго сословія право предъявлять обвиненія противъ министровъ;* когда предъявленіе ихъ признано за благо большинствомъ голосовъ, тогда они приступятъ къ предметамъ самого обвиненія, а когда обвиненіе большинствомъ голосовъ признано будетъ основательнымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ утвердится державною властью, тогда наряжается судъ или слѣдствіе». Въ чьихъ же рукахъ находится этотъ судъ и слѣдствіе? Правда, изъ плана мы видимъ, что державная власть въ порядкѣ судномъ ввѣряетъ большую часть

судебной власти, относящуюся къ существу дѣла, «свободному выбору подданныхъ и, слагая вслѣдствіе того съ себя отвѣтственность сей части, передаетъ ее, такъ сказать, тому же началу, отъ коего истекаетъ и власть законодательная, т. е. народу», ограничивши «дѣйстіе державной власти въ судѣ однимъ установленіемъ власти надзирающей и охраняющей судные обряды». Такимъ образомъ, оставивши, и то «съ отвѣтственностью, къ тому принадлежащей, исключительно въ порядкѣ исполнительномъ, надзоръ и охраненіе формъ судебныхъ», Сперанскій не оставляетъ однако цѣликомъ и судебной отвѣтственности министерской власти въ рукахъ законодательнаго сословія. Центръ тяжести ея онъ оставляетъ въ рукахъ монарха. Желая все таки осуществить отвѣтственность министровъ, онъ старается провести грань между закономъ и административнымъ распоряженіемъ. Какая бы могла быть отвѣтственность правительственной власти, когда не будетъ этого разграниченія, когда администрація, сама ли или съ согласія императора, будетъ издавать самостоятельныя распоряженія, несогласныя съ закономъ? Это оказывалось вполнѣ возможнымъ при первомъ учрежденіи министерствъ, когда министры пользовались правомъ личнаго доклада императору, который, находя предложенную мѣру полезной, допускалъ по докладу исполненіе. Такой порядокъ велъ къ полной безотвѣтственности министерской власти. Планъ Сперанскаго, исключая совершенно такой порядокъ разграниченіемъ области закона отъ области уставовъ и учрежденій, стремится внести въ дѣятельность министерской власти закономѣрность и правомѣрность. Разсуждая о предметахъ законодательнаго сословія, авторъ плана говоритъ, что всѣ постановленія, коими управляется государство и обезпечивается пользованіе политической и гражданской свободой, должны быть раздѣлены на два класса:

на «1) тѣ постановленія, коими вводится какая-либо перемѣна въ отношеніяхъ частныхъ людей между собой, и на 2) тѣ, кои, не вводя никакой существенной перемѣны, учреждаютъ только образъ исполненія первыхъ. Первымъ принадлежитъ въ тѣсномъ смыслѣ именованіе закона, вторымъ—уставовъ и учрежденій. Первыя должны составлять предметъ законодательнаго сословія, вторыя относятся къ дѣйствію власти исполнительной. Но чтобы, опредѣляя образъ исполненія закона, уставы и учрежденія не могли его обезсилить, они должны быть поставлены подъ отвѣтственность законодательнаго сословія». Отсюда, по мнѣнію Сперанскаго, три главныя начала: 1) Никакой законъ не можетъ имѣть силы, если не будетъ составленъ въ законодательномъ сословіи. 2) Учрежденія и уставы состоятъ во власти правительства, но съ отвѣтственностью его въ томъ, что не нарушаютъ они закона. 3) «Отвѣтственность сію можетъ начальство сложить, внося уставы и учрежденія въ законодательное сословіе». Такое разграниченіе закона отъ уставовъ и учрежденій, такой порядокъ ихъ составленія и наконецъ такой порядокъ отвѣтственности за нарушеніе законовъ правительствомъ,—все это, сообщая закономѣрность дѣйствіямъ министерской власти, могло устранять изъ управленія произволъ или же деспотизмъ ея, о чемъ предсказывалъ ранѣе графъ С. Р. Воронцовъ. При осуществленіи плана Сперанскаго вводилась закономѣрность въ дѣятельность министерской власти. Отъ автора плана конечно не могло ускользнуть, что закономѣрности не можетъ быть тамъ, гдѣ устройство государственнаго управленія не согласовано со всѣмъ соціальнымъ строемъ страны. Не можетъ быть осуществлена идея законности въ сферѣ высшихъ государственныхъ учрежденій, если весь соціальный строй не будетъ согласованъ съ той задачей, которую ставилъ себѣ авторъ плана, когда цѣлая большая половина много-

милліоннаго народа зависѣла не отъ закона, а отъ личнаго произвола владѣльца. Можно ли было устроить высшіе органы управленія такъ, чтобы они служили гарантіей политической и гражданской свободы, когда не было равенства всѣхъ предъ закономъ, когда соціальныя отношенія были таковы, что за большей половиной населенія не было признано правъ не только на политическую и гражданскую свободу, но и на личную? Первые реформаторы, полагая въ основу вновь организованныхъ высшихъ учрежденій начало законности, упустили это изъ виду. Они думали, что для проведенія началъ законности нужно только положить это начало въ основу высшихъ государственныхъ учрежденій и произвола не станетъ. Оттого ихъ учрежденія не могли имѣть успѣха. Сперанскій хорошо понималъ это и взглянулъ на дѣло шире. Онъ не забывалъ соціальныхъ отношеній. Потому то его планъ стремится затронуть и гражданскія, и политическія права крестьянскаго населенія Россіи. «Права гражданскія, т. е. безопасность лица и имущества, суть первое достояніе всякаго человѣка, входящаго въ общество... Рабы, конечно, всегда и вездѣ существовали, въ самихъ даже республикахъ, но изъ сего не должно заключать, чтобы рабство гражданское было необходимо... Нѣтъ основанія предполагать, чтобы въ Россіи не могло оно уничтожиться, если приняты будутъ къ тому дѣйствительныя мѣры». Предполагая возможность только постепеннаго освобожденія крестьянъ, Сперанскій на первыхъ порахъ обезпечиваетъ имъ неполное пользованіе благами гражданской свободы. Онъ не могъ вполнѣ отрѣшиться отъ современныхъ ему взглядовъ на крестьянскій вопросъ. Крестьянинъ можетъ, по его мнѣнію, пріобрѣтать себѣ собственность, но только ненаселенную. Къ пріобрѣтенію населенной собственности власть крестьянина не приготовлена ни познаніемъ закона, по которому должно

управлять, ни воспитаніемъ, ни моральнымъ къ себѣ уваженіемъ. Потому крестьяне могутъ пользоваться гражданскими правами, только общими для всѣхъ. Эти права слѣдующія: 1) Никто безъ суда наказанъ быть не можетъ. 2) Никто не обязанъ отправлять личную службу по произволу другого, но по закону, опредѣляющему родъ службы по состояніямъ. 3) Всякій можетъ пріобрѣтать собственность движимую и недвижимую и располагать ею по закону, но пріобрѣтеніе собственности недвижимой населенной принадлежитъ извѣстнымъ только состояніямъ. 4) Никто не обязанъ исправлять вещественныхъ повинностей по произволу другого, но по закону или по добровольнымъ условіямъ. Изъ этого перечисленія гражданскихъ правъ видно, насколько далекъ еще Сперанскій отъ полнаго освобожденія крестьянъ. Да и самый вопросъ освобожденія, если прослѣдить взглядъ автора по проэкту, изложенному у Тургенева, Сперанскимъ рѣшается неудовлетворительно. Въ нашу задачу не входитъ прослѣдить этотъ взглядъ реформатора, но намъ кажется, что слабой стороной этого вопроса является то, что онъ не рѣшается авторомъ вполнѣ, а окончательное рѣшеніе его кажется ему возможнымъ въ далекомъ будущемъ, тогда какъ его планъ преобразованія государственныхъ учрежденій расчитанъ былъ на введеніе въ дѣйствіе прежде рѣшенія вопроса освобожденія крестьянъ. На первыхъ же порахъ Сперанскій думаетъ ограничиться существенной перемѣной въ отношеніяхъ между крѣпостными крестьянами и ихъ владѣльцами. Каждому читающему представляется неосуществимой та его мысль, по которой судъ надъ крѣпостными людьми долженъ былъ быть изъятъ изъ рукъ помѣщиковъ и тѣмъ самымъ крѣпостные крестьяне будто бы становились равными предъ закономъ со всѣми другими. Теоретически построено и то предположеніе его, по которому изъ личныхъ отношеній

помѣщиковъ къ крестьянамъ устранялось начало произвола, а вводилось начало законности или добровольныхъ условій. На почвѣ крѣпостныхъ отношеній врядъ ли можно было ввести начало законности и справедливости въ сословныя отношенія. Совсѣмъ другое значеніе должно было имѣть въ планѣ Сперанскаго признаніе за гражданами, имѣщими недвижимую собственность или капиталы, правъ политическихъ, состоящихъ «въ участіи въ силахъ государственныхъ: законодательной, судной и исполнительной». По мысли Сперанскаго, нельзя допустить къ участію въ выборахъ того, кто не обладаетъ собственностью, потому что «тогда голосъ и сужденіе сихъ послѣднихъ по числу ихъ, безъ сомнѣнія, возьмутъ перевѣсъ, и слѣдовательно избирательныя *силы народа* перейдутъ въ руки тѣхъ самыхъ, кои наименѣе въ добротѣ сихъ выборовъ имѣютъ интересъ и наименѣе также способовъ къ правильному ихъ усмотрѣнію». Какъ видно изъ плана, политическія права избранія принадлежатъ только владѣющей аристократіи, а право представленія—тѣмъ изъ членовъ этой аристократіи, которые имѣютъ большій доходъ. Въ руки этой то политической аристократіи и отдаетъ Сперанскій «избирательныя силы народа», устраняя изъ выборовъ всѣ остальные соціальные элементы Россіи, какъ не имѣющіе въ нихъ интереса. Въ его планѣ не было мѣста ни нарождающейся группѣ интеллигенціи, ни представителямъ организацій. Будущее этого избирательнаго права было бы таково, что оно обрекало на борьбу за это право большую часть соціальныхъ элементовъ, лишенныхъ его, имѣющихъ въ этомъ не меньшій, если не большій, интересъ, чѣмъ и поземельная аристократія. Создавая такую аристократію, Сперанскій имѣлъ въ виду устройство монархіи на подобіе той, которую нѣкогда имѣлъ въ виду Монтескье въ своемъ «Духѣ Законовъ». Это

видно въ извлеченіяхъ изъ проэкта 1813 г., изложеннаго у Тургенева. Сперанскій такъ формулируетъ свои мысли извѣстной фразой Монтескье: «нѣтъ знати, нѣтъ и монарха». Слѣдовательно, истинная монархія, которую мечталъ онъ ввести въ Россіи, не могла быть безъ знати, а потому созданіе ее необходимо. Здѣсь Сперанскій оказывается теоретикомъ прежде всего. Слѣдуя въ изложеніи своихъ понятій о политическихъ правахъ «общему во всѣхъ государствахъ принятому правилу», онъ не остановилъ своего вниманія на томъ, что тогда, наряду съ верхней палатой лордовъ,—учрежденіемъ, которое по плану предполагалось ввести въ Россіи подъ видомъ государственной думы—въ Англіи существовала нижняя палата, имѣвшая очень значительное вліяніе на государственное управленіе. Конечно, у насъ въ то время нельзя было составить нижней палаты. Для созданія такого органа у насъ не было условія, какое было въ Англіи, а именно—историческаго гармоническаго развитія всѣхъ соціальныхъ элементовъ, которое вылилось тамъ въ двѣ формы участія народныхъ силъ въ управленіи—въ верхнюю и нижнюю палаты. Къ этому привелъ успѣхъ борьбы съ королевской властью за свою независимость, успѣхъ, результатомъ котораго была полная гарантія правъ личности, полное признаніе за всѣми гражданами правъ какъ политическихъ, такъ и гражданскихъ. Совсѣмъ другое и печальное зрѣлище должно было представиться автору плана въ Россіи. Существуютъ законы, но правильное исполненіе ихъ ничѣмъ не гарантировано, существуютъ сословныя грамоты, но значеніе ихъ сведено къ нулю, такъ какъ въ Россіи въ сущности нѣтъ сословій, а есть два класса рабовъ: одни—рабы верховной власти, а другіе—рабы этихъ рабовъ, т. е. дворяне и крѣпостные. Эти два класса непримиримо разъединены между собой, и на непримиримости ихъ интересовъ держится

абсолютная власть. Такой строй убивалъ безусловно народную энергію, обрекая націю на культурный застой впредь до того времени, пока не падетъ онъ, пока народная энергія не всколыхнется самодѣятельностью, что возможно только при устраненіи непримиримости интересовъ изъ соціальныхъ отношеній, когда будутъ признаны политическія права за всѣми полноправными гражданами имперіи.

Сперанскій долженъ былъ понимать это, спускаясь въ русскую дѣйствительность и создавая планъ государственнаго устройства, въ которомъ имѣлъ мѣсто независимый отъ министерской власти политическій органъ, устранявшій произволъ изъ управленія. Но кто же изъ разрозненныхъ элементовъ населенія могъ блюсти за правильностью дѣйствія основныхъ законовъ, кто могъ бы составить такой независимый политическій органъ—государственную думу? Низшіе слои общества погрязли въ невѣжествѣ и въ силу своего рабскаго положенія не могли быть членами независимаго органа. Для такого участія необходимо, во первыхъ, имѣть такое образованіе, чтобы понимать смыслъ основныхъ законовъ и условія правильнаго дѣйствія власти, во вторыхъ—такое независимое положеніе, чтобы не бояться власти, а въ третьихъ, требуется такая связь съ интересами народа, чтобы блюсти ихъ. Первымъ двумъ требованіямъ больше всего могло удовлетворять, по мнѣнію Сперанскаго, поземельное дворянство, если ему предоставить политическія права. Что же касается до связи съ народомъ, то, хотя у дворянъ и не было такой прямой связи, но, уже въ силу представленія народной массѣ гражданскихъ правъ, они были поставлены въ необходимость охранять эти права. Здѣсь планъ Сперанскаго былъ расчитанъ на непримиримость интересовъ законодательнаго сословія—(законодательной власти) съ исполнительной властью, на выдѣленіе его въ особый органъ, Государственную Думу—

которая, якобы, имѣетъ тенденцію охранять управленіе отъ произвола исполнительной власти. Будучи по плану «мѣстомъ, равнымъ Сенату и министерствамъ», Государственная Дума, несомнѣнно, могла бы имѣть громадное значеніе въ управленіи. Больше того—въ рукахъ членовъ Думы Сперанскій оставляетъ орудіе, которымъ она ставила министерскую власть въ извѣстное подчиненное себѣ положеніе. Въ этихъ видахъ планъ его оставляетъ въ вѣдомствѣ самой Думы: «представленія о государственныхъ нуждахъ, объ уклоненіи отъ отвѣтственности, о мѣрахъ, нарушающихъ коренные государственные законы» [1]).

Мы считали необходимымъ подробнѣе остановиться на той сторонѣ плана Сперанскаго, которою онъ стремился обезпечить въ управленіи закономѣрность и правомѣрность. Если бы планъ его получилъ осуществленіе то, несомнѣнно, управленіе имперіи становилось бы на новый путь. Проэктъ порывалъ связь съ прошлымъ управленія Россіи, въ которомъ ничего не было, кромѣ хаотическаго, безпорядочнаго состоянія. Сперанскій хорошо понималъ необходимость порвать эту связь и задѣлать одну очень большую брешь. Въ прошломъ Россіи не было одного и самаго существеннаго: не было участія народныхъ силъ въ управленіи, потому то оставлялся слишкомъ большой произволъ личному усмотрѣнію исполнительной власти. Отвѣтственности министерской власти не могло быть. Планъ Сперанскаго предполагалъ другое. Но конституція, которую онъ хотѣлъ начертать, носила слишкомъ буржуазный характеръ и въ силу этого начала законности и правомѣрности не могли бы вполнѣ осуществиться въ управленіи. Тѣмъ не менѣе ходъ и развитіе правительственнаго механизма долж-

---

[1]) Планъ Государств. Образованія см. Шильдеръ в. с. 384 стр.

ны были бы выбиться изъ своей прежней колеи, равно какъ и народное освободительное движеніе должно было бы пойти по иному руслу, а не по тому, по которому оно пошло. Будь планъ Сперанскаго осуществленъ сто лѣтъ тому назадъ, кто знаетъ, быть можетъ наше время не испытало бы на себѣ такихъ острыхъ болѣзненныхъ соціальныхъ и политическихъ кризисовъ. Еще раньше бы рѣшились многіе изъ соціальныхъ вопросовъ, требующихъ только теперь настойчиваго осуществленія. Съ полнымъ осуществленіемъ всѣхъ деталей плана Сперанскаго становилась отчасти возможной и отвѣтственность министерской власти. Но, къ сожалѣнію, вмѣсто осуществленія самой лучшей части проэкта, была призвана управлять еще сто лѣтъ бездушная министерская власть, закованная въ непроницаемую броню бюрократическаго канцеляризма. А каковъ долженъ былъ стать нашъ законодательный путь, въ которомъ по прежнему большое мѣсто было отведено личному усмотрѣнію министерской власти? Душа плана Сперанскаго—Государственная Дума—не получила осуществленія. Въ замѣнъ живого начала, которое должна была бы внести она въ законодательство, явился Государственный Совѣтъ, отрѣшенный отъ жизненныхъ интересовъ страны. Дѣятельность его по составленію законовъ скоро была поставлена въ значительную зависимость отъ Государственной Канцеляріи. Это мы увидимъ тотчасъ, какъ разсмотримъ, что изъ плана Сперанскаго получило осуществленіе [1]).

Представивъ планъ коренного измѣненія государственнаго устройства Россіи на совершенно иныхъ на-

---

[1]) Мы не находимъ нужнымъ касаться изложенія новаго плана Сперанскаго, относящагося приблизительно къ 1813 году, такъ какъ не установлено еще—былъ ли онъ извѣстенъ Александру I-му. Смотр. Сватиковъ: „Обществ. движеніе въ Россіи“ 1906 г.

чалахъ, на началахъ политическихъ идей Запада, Сперанскій какъ будто испугался такого смѣлаго, рѣшительнаго своего предположенія. Опасность ли за успѣхъ предложеннаго плана, по которому нужно было перемѣнить все вдругъ, боязнь ли, что такая коренная реформа встрѣтитъ упорное сопротивленіе въ людяхъ стараго порядка, заставили Сперанскаго подумать объ осторожности, съ какой необходимо было приступить къ его осуществленію. Потому то, когда слѣдовало приступить къ исполненію плана, Сперанскій подалъ Императору Александру новую записку. Въ ней онъ указывалъ на необходимость опредѣлить порядокъ, которымъ всѣ предназначенныя установленія должны быть приведены въ дѣйствіе. Этотъ порядокъ откладывалъ на задній планъ осуществленіе всего того, что было особенно важнаго и необходимаго въ устройствѣ управленія, что должно было по плану внести закономѣрность и правомѣрность въ устройство управленія и, отчасти, во всѣ соціальныя отношенія. Напротивъ, на первыхъ порахъ считалось необходимымъ осуществленіе прикладныхъ частей плана. «Существенныя правила вводнаго порядка, писалъ Сперанскій въ своей запискѣ государю, должны состоять въ томъ, чтобы... переходъ отъ настоящихъ установленій къ новымъ такъ учредить, чтобъ онъ казался самымъ простымъ и естественнымъ, чтобъ новыя установленія казались возникающими изъ прежнихъ, чтобъ ничего неотваживать и имѣть всегда способы остановиться и удержать прежній порядокъ во всей его силѣ, ежели бы, паче чаянія, встрѣтились къ новому какія-либо непреоборимыя препятствія». Для того самое лучшее, что могъ онъ придумать—это завести сначала всю бюрократическую машину, сообщить ей твердость, а потомъ уже допустить къ участію въ управленіи Государственную Думу. Такъ было безопаснѣе, а потому то на-

мѣчался слѣдующій порядокъ преобразованій. Прежде всего предположено было устроить и открыть Государственный Совѣтъ. Въ немъ должно было быть разсмотрѣно гражданское уложеніе и планъ финансовъ, «скрывать затрудненіе коихъ есть вѣрный способъ умножать запутанность и питать безпокойство». На его же обязанности лежало постепенное устройство всего управленія— центральнаго и мѣстнаго. Послѣ того, какъ правительственный механизмъ приводился въ полное движеніе, получалъ крѣпкую организацію, рѣшено было, взявъ предлогомъ гражданское уложеніе, приступить къ выбору депутатовъ. Государственная Дума, открытая со всѣми приличными обрядами, должна была предназначенное ей въ порядкѣ государственныхъ установленій мѣсто «воспринять» только 1-го сентября 1811 года. «Если Богъ благословитъ всѣ сіи начинанія», заключилъ Сперанскій свою записку, «то въ 1811 году, къ концу десятилѣтія настоящаго царствованія, Россія воспримегъ новое бытіе и совершенно во всѣхъ частяхъ преобразится» [1]).

Такъ предполагалось пустить сначала въ ходъ бюрократическую машину, привести къ осуществленію прикладную часть плана, направленную на организацію такихъ высшихъ правительственныхъ учрежденій, составъ и компетенція которыхъ опредѣляется державной властью, а потому не имѣющихъ возможности ограничить ее и внести въ дѣятельность правительственной власти закономѣрность и правомѣрность. Учредить прежде всего Государственный Совѣтъ—органъ законодательнаго характера—необходимо было для того, чтобъ прикрыть произволъ, «чтобъ въ глазахъ народа дѣйствія самодержавной власти считались необходимыми и принятыми для блага и счастья народ-

---

[1]) Цитировано по Шильдеру, н. с. т. II, 253—257 стр.

наго». Необходимо это было и за тѣмъ, чтобъ облечь правительственныя мѣры въ форму закона. Но такое законодательное учрежденіе, по тому же плану Сперанскаго, «облекаетъ, въ сущности говоря, правленіе самодержавное внѣшними только формами закона». Но вѣдь не въ томъ былъ смыслъ плана Сперанскаго, предполагавшаго «не внѣшними только формами покрыть самодержавіе, но ограниченіемъ его внутреннею и существенною силою установленій». Для такой роли Государственный Совѣтъ не годился, какъ органъ, зависимый въ своемъ составѣ и не чуждый вліянія самодержавной власти на ходъ въ немъ законодательства. Для введенія въ управленіе началъ закономѣрности, необходимо было участіе народныхъ представителей въ дѣлѣ законодательства, необходима отвѣтственность министерской власти, наконецъ, предоставленіе отправленія судебной власти свободному выбору подданныхъ. Только такія реформы могли бы внести въ управленіе законномѣрность и способствовать тому, чтобъ всѣ законы, всѣ учрежденія и мѣры правительства не имѣли бы вида произвола и личнаго довѣрія, измѣняющагося по случаямъ и обстоятельствамъ. Къ сожалѣнію, выполненіе реформъ, пойдя согласно намѣченному въ запискѣ порядку, оборвалось на томъ мѣстѣ, гдѣ былъ поставленъ вопросъ о выборѣ депутатовъ изъ всѣхъ состояній и объ устройствѣ государственной думы. Изъ реформъ было изгнано все, что дѣлало намекъ на участіе представителей земли въ управленіи, на политическія и гражданскія права населенія. Осуществилось лишь то, что самъ авторъ считалъ стоящимъ внѣ прямой связи съ предположенными реформами.

Чтобъ яснѣе себѣ представить, насколько не осуществлена была законномѣрность въ дѣятельности министерской власти въ управленіи, посмотримъ, какое значеніе въ изданіи законовъ и административныхъ распоряженій дол-

женъ былъ получить теперь Государственный Совѣтъ. Ему отводилось особенно важное мѣсто въ системѣ государственныхъ учрежденій, когда не получилъ своего осуществленія проэктъ организаціи Государственнной Думы. Онъ долженъ былъ осуществлять начала закономѣрности и правомѣрности въ управленіи. Прежде его образованія Сперанскій подалъ государю записку, въ которой очень ярко рисуетъ всю несостоятельность нашего законодательства въ предшествующую эпоху. Ни государственный совѣтъ, ни комитетъ министровъ не были годны «для соображенія законовъ, уставовъ и учрежденій». Первый потому что, былъ мѣстомъ «произвольнымъ, коего дѣйствія безгласны», второй—какъ мѣсто исполнительное.

Результатомъ этого выходитъ то, что «всѣ законы, всѣ учрежденія и мѣры правительства, даже и тѣ самыя, кои соображаемы были съ установленіями, нынѣ существующими, совокупно всѣми ихъ членами, имѣютъ у насъ видъ произвола и личнаго довѣрія, измѣняющагося по случаямъ и обстоятельствамъ. Отсюда происходитъ та великая несвязность, которая въ законахъ нашихъ на каждомъ шагу встрѣчается. Всѣ они имѣютъ столько различныхъ свойствъ, сколько было разныхъ лицъ, кои попеременно занимались ихъ составленіемъ». По мнѣнію Сперанскаго, такіе, составленныя по личному довѣрію и въ тайнѣ, законы не имѣютъ важности и достоинства, имъ свойственнаго. Какъ плодъ личнаго довѣрія, они не прочны, а измѣнчивы. «Въ Россіи нѣтъ *закона постояннаго* и можно перемѣнить все по личнымъ случаямъ и удобствамъ. *Отсюда происходитъ и та слабость въ исполненіе закона*, на которую столько разъ жалобы были оглашаемы». Изъ своихъ разсужденій авторъ записки дѣлаетъ заключеніе, что намъ необходимо, во избѣжаніе безпорядковъ и смѣшенія во всѣхъ частяхъ управленія, установленіе «для

общаго соображенія дѣлъ государственныхъ въ отношеніи ихъ части законодательной» [1]).

Эта записка—ясное свидѣтельство того, какой произволъ царилъ въ нашемъ управленіи и какое было полное отсутствіе въ немъ началъ законности. Во избѣжаніе ихъ Сперанскій и предлагаетъ создать учрежденіе, способное ограничить произволъ отдѣльныхъ лицъ и водворить законность въ русской общественной жизни. Эта задача должна была выпасть теперь на долю одного Государственнаго Совѣта, который по плану долженъ былъ быть только однимъ изъ видовъ законодательнаго сословія. Теперь, когда проэктъ организаціи Государственной Думы не осуществился, Государственный Совѣтъ долженъ былъ стать высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ имперіи. Въ немъ одномъ должна быть сосредоточена законодательная дѣятельность. Учрежденіемъ его предполагали придать управленію возможную правильность. Такимъ образомъ, изъятыя изъ рукъ всѣхъ учрежденій и лицъ, законодательныя функціи были переданы теперь одному учрежденію,—Государственному Совѣту, гдѣ, подобно Сенату 1802 года должна была найти мѣсто основная мысль императора о законности—мысль, какъ рокъ тяготившая надъ всѣми его реформами и не получившая осуществленія. Эта мысль поднималась кверху, въ полетѣ своей фантазіи достигала почти до необходимости осуществленія ее но, какъ подстрѣленная птица, падала внизъ въ безсиліи въ самый рѣшительный моментъ. «Завѣтная мечта Александра Павловича, скажемъ словами историка [2]) Государствен-

---

[1]) См. Юбил. изд.: Государственный Совѣтъ 1801—1901. Составлено въ Государственной Канцеляріи, С.П. 1901 г. 16—18 стр.

[2]) Проф. В. Г. Щеглова въ его „Государственомъ Совѣтѣ въ Россіи, въ первый вѣкъ его образованія и дѣятельности (30 марта 1801—1901 г.) Ярославль 1903 г. стр. 39.

наго Совѣта (мечта о закономѣрныхъ, свободныхъ учрежденіяхъ для Россіи), не осуществилась, но основная его мысль о законности, какъ базисѣ управленія, нашла мѣсто въ устройствѣ Государственнаго Совѣта, осталась его главнымъ назначеніемъ по самому существу этого высшаго законодательнаго учрежденія въ русскомъ государствѣ». Эта мысль о значеніи Государственнаго Совѣта, какъ органа, предназначеннаго обезпечить въ управленіи начало законности, почти не пережила своего учрежденія. По существу онъ и не могъ быть таковымъ учрежденіемъ. Онъ не имѣлъ для этого данныхъ какъ по самому своему происхожденію, такъ и по положенію. Нельзя отрицать необходимости учрежденія Государственнаго Совѣта для власти верховнаго главы государства. Въ пользу этого высказываются такіе авторитеты науки государственнаго права, какъ Моль,[1]) Блунчли[2]) и Штейнъ[3]). По теоріи послѣдняго, «Государственный Совѣтъ есть органъ, имѣющій задачей обсуждать по опредѣленнымъ началамъ въ высшей степени личныя и, тѣмъ не менѣе, объемлющія всю государственную жизнь функціи главы государства, составленіе законопроэктовъ, санкцію обсужденныхъ законовъ и изданіе общихъ распоряженій—и предлагать ему опредѣленное личное рѣшеніе». Совѣтъ такой необходимъ какъ въ конституціонныхъ, такъ и въ абсолютно-монархическихъ государствахъ. Въ перваго рода государствахъ законодательная власть осуществляется палатами или парламентомъ, а исполнительная, имѣющая дѣло съ отдѣльными задачами государства, министрами. Монархъ, какъ глава государства (Staatsoberhaupt), есть глава и той, и другой

---

[1]) Encyklopädie der Staaaswis. стр. 631 и сл.
[2]) Allgemeines Staatsrecht, кн. VII, гл. VI.
[3]) Die Verwaltungslehre, I, 179 и сл.

власти. Онъ даетъ свою санкцію какъ законамъ, такъ и распоряженіямъ. Своею санкціею—и въ этомъ состоитъ его великая органическая функція—онъ долженъ выразить гармонію обѣихъ властей. Въ санкціи должны выразиться не однѣ потребности администраціи и не одна воля народнаго представительства, но высшее ихъ соотношеніе. «Его санкція есть поэтому актъ, въ которомъ законодательство и управленіе сливаются въ неразрывномъ единствѣ». Изъ этого видно, что такой важный актъ долженъ быть предварительно обсужденъ знающими людьми въ независимомъ и нейтральномъ установленіи, т. е. не принадлежащемъ ни къ законодательному корпусу, ни къ администраціи [1]). Такимъ образомъ, значеніе Государственнаго Совѣта въ западно-европейскихъ государствахъ опредѣляется тѣмъ, что самъ порядокъ законодательства основанъ на мысли о равенствѣ властей, на представленіи исполнительной власти самостоятельнаго осуществленія въ управленіи, права административнаго распоряженія.

Изъ всего сказаннаго ясно объединительное значеніе Совѣта въ конституціонныхъ государствахъ. Такое значеніе онъ имѣетъ, когда обсуждаетъ каждый законодательный актъ, законъ, являющійся какъ бы политической сдѣлкой двухъ властей—короны и законодательнаго собранія и когда соображаетъ общія условія, обезпечивающія правильное исполненіе законовъ. Иное значеніе и положеніе имѣетъ Государственный Совѣтъ въ абсолютно-монархическихъ государствахъ, гдѣ законъ есть воля одной верховной власти. Здѣсь онъ получаетъ свое значеніе не въ силу конституціонныхъ началъ, а въ видѣ реакціи противъ нихъ, благодаря положенію, занятому исполнительной властью. Для того чтобы понять вѣрность этой

---

[1]) См. L. f. Stein ibidem и у Градовскаго т. II, 174—175 стр.

послѣдней мысли достаточно посмотрѣть на исторію Тайнаго Совѣта въ Англіи и Государственнаго Совѣта во Франціи. Все свое значеніе они получили отъ положенія королевской власти. При абсолютизмѣ они имѣли большое значеніе, были сосредоточіемъ всего управленія, а въ эпоху, когда законодательная власть выдѣлилась и стала осуществляться представителями народа, ихъ законодательное значеніе въ корнѣ измѣнилось. Особенно характерна исторія Совѣта во Франціи: уничтоженный во время революціи въ 1791 году, онъ снова долженъ былъ воскреснуть по мысли Сійэса, когда исполнительная власть во Франціи при Наполеонѣ получила особое развитіе. Ей предоставлено было даже исключительное право законодательнаго почина. Теперь его значеніе и его компетенція снова должны были опредѣлиться всемогуществомъ административной власти Наполеона [1]). Эта административная власть, сдѣлавши изъ суда и представительства безгласные органы, сосредоточивала въ своихъ рукахъ всю силу. Захвативъ въ свои руки существенные аттрибуты власти законодательной, она обратилась въ всемогущее орудіе произвола. Такое положеніе административной власти во Франціи весьма понятно. Припомнимъ только, къ какому тяжелому утомленію привела страну почти десятилѣтняя революція. Франція, глубоко потрясенная революціей, кажется, только одного жаждала—отдыха, успокоенія. Боязнь за то, какъ бы политическія страсти не вспыхнули снова, привела къ провозглашенію Наполеона, къ усиленію въ его лицѣ исполнительной власти. Создавая сильную диктаторскую власть, Наполеонъ, однако, долженъ былъ придать ей снаружи конституціонныя формы. Это было необходимо нужно, когда всѣ такъ живо помнили еще недавно провозглашенныя свободы. Но

---

[1]) Градовскій, ibidem. 176—179 стр.

эти конституціонныя форма были только обманомъ. Въ дѣйствительности же, конституція имперіи имѣла, по словамъ Еллинека, «характеръ цезаристскій, т. е. она примыкала къ римской идеѣ lex regia, посредствомъ которой образующій государство populus переноситъ принадлежащую ему власть на цезаря, являющагося такимъ образомъ единственнымъ представителемъ народа. Въ дѣйствительности, продолжаетъ тотъ же ученый, цезаризмъ есть абсолютная монархія съ мнимо конституціонными учрежденіями, въ которой авторитетъ императора является безграничнымъ, такъ какъ, въ силу принадлежащаго ему права представительства, онъ можетъ провозгласить всякій актъ своей воли равносильнымъ непосредственнымъ рѣшеніемъ народа» [1]). Не о томъ, какъ мы видѣли, мечталъ Сперанскій, относившійся безусловно отрицательно къ цезаристской конституціи Наполеона. «Эта форма по его мнѣнію, имѣетъ только видъ закона и подъ предлогомъ единства державной власти, вводитъ совершенное самовластіе... и можетъ быть оправдана въ народѣ своевольномъ, непостоянномъ, преклонномъ ко всѣмъ новымъ умствованіямъ, и особливо тогда, когда народъ сей выходитъ изъ анархіи съ превратными привычками» Ясно, что, дѣлая эти свои замѣчанія по адресу конституціи VIII года, Сперанскій изложилъ свой планъ такъ, чтобъ приспособить его къ другой, болѣе ограниченной формѣ устройства государственнаго. Тогда его планъ сталъ приближаться къ конституціонному проэкту Сійэса съ его аристократическимъ характромъ [2]). Взявъ изъ его проэкта конституціи организацію государственныхъ учреж-

---

[1]) Г. Еллинекъ: „Право современнаго государства“ перев. подъ редакціей В. М. Гессена и Шалланда, С.П. 1903 г. 349 стр.

[2]) Исторія консульства и Имперіи во Франціи. Соч. А. Тьера т. I, ч. I С.П. 1846. стр. 61—63.

деній, Сперанскій однако уклонился отчасти и отъ него. Вѣдь конституція Сійэса при перемѣнѣ малѣйшей пружины, противъ воли своего составителя, должна была кончиться деспотизмомъ и, дѣйствительно, какъ мы знаемъ, Франція въ теченіе пятнадцати лѣтъ управлялась, почти самовластно [1]). Сперанскій, взявъ всю организацію государственныхъ учрежденій изъ конституціи Сійэса, зачерпнулъ кое-что и изъ англійскаго государственнаго устройства. Онъ предлагалъ даже въ своемъ планѣ ввести учрежденіе кабинета, ничего однако общаго не имѣющаго съ кабинетомъ въ Англіи. Мы уклонились бы въ сторону, занимаясь этимъ выясненіемъ. Теперь же, разсматривая результатъ, который имѣлъ планъ Сперанскаго мы должны сказать, что его постигла, и не по винѣ самого автора, болѣе печальная участь, чѣмъ проэктъ конституціи Сійэса. Изъ плана Сперанскаго было приведено въ исполненіе лишь то, что самъ онъ считалъ внѣ прямой связи съ задуманными реформами. «Все прочее осталось только на бумагѣ», говоритъ біографъ Сперанскаго, баронъ Корфъ, «и даже исчезло изъ памяти людей, какъ стертый временемъ очеркъ смѣлаго карандаша» [2]). Перенесено было къ намъ какъ разъ то, что «вводило совершенное самовластіе», которое онъ осуждалъ въ своемъ планѣ [3]), было перенесено, говоря словами К. Д. Кавелина, «это чудовищное переплетеніе произвола, насилія, лжи, обмана и неправды, созданное обстоятельствами у измученнаго страшнымъ переворотомъ народа... страшное орудіе угнетенія, выкованное военной диктатурой посреди хаоса революціи, водворено въ странѣ, гдѣ въ теченіе вѣковъ народъ работалъ надъ созданіемъ

---

[1]) Тьеръ н. с. 63 стр.

[2]) Баронъ М. А. Корфъ: „Жизнь графа Сперанскаго. С--Петербургъ. 1861 г. т. 1-й, стр. 112 тоже см. Шильдеръ н. с. т. II 258 стр.

[3]) См. планъ Сперанскаго Шильдеръ т. II, въ приложеніи стр. 374

ничѣмъ неограниченной верховной власти»... [1]). Изъ первыхъ пересадныхъ учрежденій и долженъ былъ явиться Государственный Совѣтъ для обезпеченія началъ законности тамъ, гдѣ законъ есть воля одной верховной власти. Совѣту, разумѣется, нельзя приписать значеніе законодательнаго учрежданія. Въ этомъ понятіи совсѣмъ другое мыслится наукой государственнаго права. Въ этомъ смыслѣ разумѣются на Западѣ законодательныя собранія, составленныя изъ представителей народа. Государственный же Совѣтъ «составленъ изъ особъ, Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыхъ» Всѣ эти особы главнымъ образомъ состоятъ изъ чиновниковъ, статскихъ и военныхъ, принадлежавшихъ къ составу высшей администраціи. «Члены Совѣта, по кореннымъ законамъ его, могутъ имѣть званія въ порядкѣ судномъ и исполнительномъ» [2]). Такой составъ Совѣта призванъ былъ внести начало законности въ управленіе. Нельзя не видѣть, что вѣдѣніе законности было поручено главнымъ образомъ тѣмъ изъ агентовъ исполнительной власти, которымъ монархъ самъ довѣрялъ. Здѣсь не происходило ни въ какомъ случаѣ выдѣленія законодательной власти въ особый органъ. Этого не могло произойти, такъ какъ не можетъ же быть такого положенія, чтобы монархъ составилъ бы Государственный Совѣтъ изъ членовъ, которые, по своему общему убѣжденію, по отправнымъ точкамъ не соотвѣтствовали бы его взглядамъ и кореннымъ образомъ расходились бы съ представителями вѣдомствъ. Пусть это будетъ монархъ съ самыми лучшими взглядами, съ самыми лучшими желаніями ввести законность въ управленіе, но онъ былъ бы не въ состояніи этого сдѣлать. Абсо-

---

[1]) Собраніе сочиненій К. Д. Кавелина т. II стр. 943, изд. Н. Глаголева. С.-Петербургъ.

[2]) Образованіе Государствен. Совѣта. Отд. I п. IV, V и VI П. С. З. 24064

лютная монархія не можетъ допустить этого. Иначе она превращалась бы въ конституціонную, гдѣ между волей главы государства и законодательнымъ собраніемъ проведена грань. Иначе дѣйствуетъ воля главы государства въ абсолютной монархіи, гдѣ труднѣе провести грани между волей монарха и всѣми другими государственными учрежденіями, какъ органами, осуществляющими эту волю въ дѣйствительности. Вѣдь государственныя учрежденія по отношенію къ самодержавному монарху являются то же что дѣйствіе по отношенію къ волѣ: воля обнаруженная во внѣ, въ дѣйствіи. Если же монархъ перенесъ бы свою волю на другихъ, положимъ, представилъ бы Государственному Совѣту законодательную власть, то онъ тѣмъ самымъ отказался бы отъ своей воли, т. е. самъ остался бы безъ воли и впалъ бы въ подчиненное положеніе къ Совѣту. Но вѣдь законодательная власть связана въ абсолютной монархіи съ личностью самодержавнаго монарха, какъ воля, а вѣдь только тѣмъ то и отличается воля отъ простого дѣйствія, что дѣйствіе, переходя на объектъ, въ субъектъ не возвращается, тогда какъ воля во всѣхъ своихъ проявленіяхъ вмѣстѣ съ тѣмъ всегда остается при-себѣ и поэтому самому и есть воля. Вотъ почему монархъ не можетъ никогда передать законодательной власти органамъ, зависимымъ отъ него всецѣло. Онъ не передаетъ своей воли Совѣту, а только переноситъ на него, какъ на органъ уполномоченный самой же верховной властью, исполненіе своей воли. Вотъ почему дѣломъ Совѣта является выработка нормы, а санкція закона—самодержавнаго монарха. Это понималъ прекрасно и Сперанскій. Въ одномъ изъ своихъ сочиненій онъ замѣчаетъ, что источникъ всей власти въ русскомъ государствѣ—самодержавный и неограниченный монархъ, при которомъ Совѣтъ—только помощникъ въ управленіи государственными дѣлами. «Посему, говоритъ онъ, зако-

нодательныя установленія не имѣютъ у насъ въ собственномъ смыслѣ законодательной власти и симъ различаются они отъ установленій правительственныхъ. Симъ послѣднимъ власть верховная, въ началѣ своемъ всегда единая и нераздѣльная, удѣлила, такъ сказать, опредѣленные участки своей власти, уполномочила ихъ, дѣйствуя его именемъ, силою закона рѣшать дѣла окончательно, но не уполномочила никакое лицо и мѣсто издавать законы» [1]). Изъ мнѣнія Сперанскаго видно, что у насъ законодательной власти не имѣетъ ни одно изъ подчиненныхъ верховной власти учрежденій. Теперь при образованіи Государственнаго Совѣта рѣшено удѣлить ему большій участокъ законодательной власти, но рѣшающаго значенія въ дѣлѣ законодательства онъ не могъ получить, такъ какъ не могъ имѣть никакого ограничительнаго значенія по отношенію къ власти монарха. Совершенно иначе должна была опредѣлиться его роль въ его «образованіи» 1-го января 1810 года. Въ планѣ Сперанскаго Государственный Совѣтъ занимаетъ высшее мѣсто, гдѣ сосредоточиваются всѣ функціи управленія и объединяются всѣ его части. Въ то же время онъ необходимый, спеціальный органъ законодательства: безъ него не можетъ быть ни предложенъ Государственной Думѣ, ни утвержденъ державной властью ни одинъ проэктъ закона. Содѣйствіе Государственаго Совѣта въ изданіи законовъ было безусловно необходимо и обязательно для монарха. Такое участіе въ изданіи законовъ несомнѣнно имѣло бы сдерживающее и ограничивающее значеніе Совѣта по отношенію какъ къ власти монарха, такъ, особенно, въ отношеніи Государственной Думы когда онъ участвовалъ чуть ли не въ санкціи законовъ, ею принятыхъ. Но такое ограничи-

---

[1]) Дѣла Комитета 6 декабря 1827 г. № 61 Сперанскій: „Обозрѣніе гражданскихъ установленій".

вающее его значеніе, необходимо разсматривать въ планѣ Сперанскаго въ связи со всѣмъ духомъ, который проникалъ его планъ. Весь смыслъ плана направленъ къ тому, чтобъ ограничить произволъ правительственной власти цѣлой сѣтью проэктируемыхъ учрежденій и перенести отвѣтственность за ходъ управленія съ монарха на министровъ. Для того то власть монарха ограничивалась въ порядкѣ законодательномъ. Она не являлась теперь властью, произвольно издающей законы, а, «всегда освѣщаемая народнымъ мнѣніемъ», должна была бы считаться въ своихъ законодательныхъ функціяхъ, главнымъ образомъ, съ Государственной Думой.

Ограничительное же значеніе Государственнаго Совѣта было, въ сущности, ничтожно въ отношеніи власти монарха и значительно въ отношеніи Государственной Думы. Свое громадное значеніе онъ получалъ отъ положенія въ системѣ всѣхъ высшихъ учрежденій самого монарха, которому онъ содѣйствуетъ въ предложеніи и утвержденіи законовъ. Совпадая по своимъ функціямъ съ верховной властью, онъ получалъ отъ послѣдней свою силу по своему составу и раздѣлялъ съ ней одну и ту же участь въ разрѣшеніи вопроса министерской отвѣтственности. Какъ верховная власть, такъ и Совѣтъ являются неотвѣтственными органами за мѣры, «пріемлемыя въ нарушеніе закона». Дѣйствуя въ исполненіи закона, «державная власть должна быть, какъ сказано въ планѣ, всегда освѣщаема мнѣніемъ народа». Но вѣдь Совѣтъ не могъ представлять изъ себя учрежденія, въ которомъ мнѣніе народа находило бы точку «соединенія», выражаясь словомъ Сперанскаго. Такимъ учрежденіемъ была Дума. Совѣтъ же на практикѣ долженъ былъ бы оказаться тяжелымъ тормазомъ для осуществленія законодательныхъ правъ Думы. Его положеніе сходно съ тѣмъ, какое занимаетъ Государственный Совѣтъ въ отношеніи

къ Думѣ по законамъ послѣдняго времени, создавшимъ въ немъ новое средостѣніе между верховной властью и народнымъ представительствомъ.

Совсѣмъ другое положеніе долженъ былъ занять Государственный Совѣтъ при осуществленіи не всего плана Сперанскаго, а только нѣкоторой частички его. Онъ долженъ былъ стать законосовѣщательнымъ учрежденіемъ, въ отношеніи къ которому Александромъ примѣнялась весьма часто неограниченная власть русскаго самодержца. Совѣтъ становится органомъ самодержавной власти императора, который въ своихъ стремленіяхъ ввести законность ограничился одной идеальной мечтой, а на самомъ же дѣлѣ допускалъ во всю вторую половину своего царствованія господство въ управленіи произвола извѣстнаго графа Аракчеева. При этомъ послѣднемъ по многимъ вопросамъ и не спрашивали мнѣнія совѣта, равно какъ съ нимъ и не считались и какую законность въ управленіи могъ онъ наблюсти, когда во всемъ безгранично царствовала воля одного лица, предъ которой все безмолвно трепетало? Какъ всѣ другіе чиновники, члены Совѣта во всякое время могли быть уволены за свою дѣятельность, идущую въ разрѣзъ съ интересами администраціи. Естественно, что въ послѣдующе время, благодаря своему зависимому положенію, онъ игралъ жалкую роль въ дѣлѣ законодательства. Что же касается до отношенія къ Совѣту самого государя, то послѣдній только выслушивалъ мнѣніе его членовъ и соглашался по своему усмотрѣнію то съ большинствомъ, то съ меньшинствомъ или даже съ мнѣніемъ одного. Вотъ почему форма манифестовъ, въ вступленіи къ коимъ означалось: «внявъ мнѣнію Государственнаго Совѣта, постановляемъ или утверждаемъ», употреблялась всего два съ половиною года и встрѣчается всего лишь въ тридцать одномъ манифестѣ [1]). Что же касается мнѣній большин-

[1]) Первый изъ нихъ 2 февраля 1810 года (П. С. З. № 24116), а послѣдній 17 іюня 1812 года (П. С. З. № 25243).

ства и меньшинства, то за время съ 1810 года до конца царствованія Императора Александра I изъ 242 дѣлъ, по коимъ произошло въ Совѣтѣ разногласіе, государь утвердилъ заключеніе большинства членовъ по 159 и мнѣніе меньшинства по 83 дѣламъ, по которымъ онъ согласился съ мнѣніемъ одного лишь члена Совѣта [1]).

Такъ рѣшился вопросъ о водвореніи въ Россіи началъ законности. Министерская власть поняла все свое произвольное положеніе, но ей все же хотѣлось придать своимъ дѣйствіямъ внѣшній видъ законности. Для этого необходимо было поставить себя подъ контроль какого-либо органа. Но какого же, какъ не того, который призванъ былъ осуществлять начало законности, каковымъ являлся Государственный Совѣтъ? Страшнаго для нея тутъ ничего не было. Былъ уже предшествующій опытъ съ Сенатомъ, получившимъ право контроля надъ министрами. Личное довѣріе монарха все рѣшитъ, когда сталкиваются два зависимые отъ нея органа. Это можно было сдѣлать легко, такъ какъ въ Совѣтѣ, раздѣленномъ на 4 департамента (1) законовъ, 2) военныхъ и морскихъ дѣлъ, 3) гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ и 4) государственной экономіи) стекались всѣ нити управленія. Департаменты на первыхъ порахъ, казалось, должны были сдѣлаться контролирующими органами по отношенію къ министрамъ. Такъ поняли сначала назначеніе департаментовъ даже нѣкоторые изъ представителей власти. Говорятъ, что на вопросъ государя Аракчееву: «чѣмъ хочетъ быть графъ—министромъ или предсѣдателемъ департамента», онъ отвѣчалъ, что «лучше самъ будетъ дядькою, нежели надъ собою будетъ имѣть

---

[1]) Юбил. изд. „Государственный Совѣтъ 1801—1901 г.". Состав. въ государств. канцеляріи 1901 г. С.П. 25 стр.

дядьку» [1]). Предполагая контолирующее значеніе предсѣдателя департамента надъ министрами, Аракчеевъ занялъ мѣсто предсѣдателя департамента военныхъ дѣлъ и, какъ вліятельное лицо, разумѣется, заслонилъ собой военнаго министра, важныя начинанія котораго должны были по закону восходить на разсмотрѣніе военнаго департамента совѣта. Бывшій тогда министръ, Барклай-де-Толли, не былъ настолько независимъ, чтобы воспротивиться личнымъ требованіямъ Аракчеева, а потому значеніе послѣдняго въ управленіи военнымъ министерствомъ было несомнѣнно выше, чѣмъ самого министра. То же случилось и съ министерствомъ финансовъ, центръ тяжести котораго перемѣстился въ департаментъ экономіи, находящійся въ рукахъ предсѣдателя этого департамента—Н. С. Мордвинова. Контролирующее значеніе этого департамента въ отношеніи къ министру финансовъ зависѣло отъ того, что на первыхъ же порахъ на разсмотрѣніе его поступилъ извѣстный проэктъ финансовой системы, переданный императоромъ въ Совѣтъ въ самый день образованія послѣдняго. Какъ предсѣдателю департамента экономіи, Н. С. Мордвинову [2]), въ самомъ началѣ, по манифесту 2 февраля, былъ порученъ постоянный надзоръ за изысканіемъ средствъ къ сокращенію расходовъ и улучшенію финансоваго дѣла, равно какъ этимъ же манифестомъ было постановлено «всѣ чрезвычайные расходы учреждать не иначе, какъ по предварительномъ разсмотрѣніи входящихъ отъ министровъ представленій въ Государственномъ Совѣтѣ». Это давало предсѣдателю департамента экономіи право

---

[1]) Изъ записокъ статсъ-секретаря Марченко, въ соч. графа Корфа: „Жизнь графа Сперанскаго" I, 116. то же графъ Мордвиновъ, истор. монографія, В. С. Иконникова С.-Петербургъ, 1873 г. 79—80 стр. То же у Шильдера н. с. II т. 264 стр.

[2]) Н. С. З. № 24116.

контроля министровъ въ ихъ расходахъ [1]). Но такое значеніе предсѣдателей департаментовъ могло зависѣть единственно отъ того, что во главѣ департаментовъ стояли лица, которыя, благодаря своему вліянію (какъ Аракчеевъ) или благодаря своему уму (какъ Н. С. Мордвиновъ), могли воспользоваться предоставленными Совѣту при его образованіи полномочіями. По § 29 Образованія Государственнаго Совѣта ему предоставлялись весьма широкія полномочія. Ни одно почти законодательное мѣропріятіе не проходило мимо него. Подъ его надзоромъ и контролемъ должна была, казалось, проходить вся государственная жизнь, кончая отчетами всѣхъ министерствъ. Это могло бы придать Совѣту объединительное значеніе въ управленіи, и внести въ это управленіе твердое исполненіе законовъ подъ его надзоромъ и контролемъ. Такое положеніе не могло, конечно, долго продолжаться. Совѣтъ долженъ былъ испытать на себѣ участь своего предшественника въ дѣлѣ контроля надъ министрами—Сената. Контролирующее его значеніе должно было скоро пасть по той же причинѣ, какъ прежде палотакое же значеніе Сената, а именно —черезъ путь личныхъ докладовъ министровъ императору. Бюрократія и теперь постаралась найти себѣ лазейку. Предоставляя Совѣту столь широкія полномочія, она однимъ § 30 низводитъ все его значеніе. Изъ всѣхъ предметовъ, подлежащихъ его вѣдѣнію, изъемлются: «1) Тѣ дѣла, кои особенно предоставлены будутъ непосредственному докладу министровъ. 2) Дѣла, кои по общему министерскому наказу подлежать будутъ соображеніямъ Министерскаго Комитета». Это право личныхъ докладовъ императору не могло бы имѣть большого значенія для нарушенія началъ законности при существованіи Государственной Думы, предъ которой всѣ, не исключая министровъ, были бы отвѣтственны

---

[1]) Иконниковъ н. с. 88, 94, 101 стр.

за нарушеніе основныхъ или коренныхъ законовъ. При контролѣ общественныхъ силъ личные доклады должны были бы потерять свой смыслъ, а потому со временемъ совершенно исчезли бы къ весьма большей выгодѣ самодержавной власти, вынужденной при ихъ существованіи освѣщать авторитетомъ своей власти предложенныя министромъ мѣры, не справляясь съ тѣмъ, противорѣчатъ ли они закону или мѣрамъ, предпринятымъ другими министрами. Это явленіе очень возможное, такъ какъ стоящему во главѣ администраціи императору ни силы, ни умственныя способности не позволили бы прослѣдить по всѣмъ многосложнымъ частямъ обширнѣйшаго управленія одну сложную мысль, одно направленіе. На такой трудъ у одного человѣка при всей его доброй волѣ, не достанетъ времени, еслибы даже можно было дни растянуть въ недѣли. Что же выходитъ на дѣлѣ? Государь вынужденъ освѣщать авторитомъ своей власти рѣшенія и мѣры, придуманныя министрами и другими высшими чиновниками, на вѣру, не справляясь, представлены ли всѣ обстоятельства, выведены ли на справку всѣ дѣла и законы, не противорѣчитъ ли предлагаемое рѣшеніе и мѣра другимъ рѣшеніямъ, мѣрамъ и законамъ. Оттого то, «Высочайшею властью освѣщаются и получаютъ силу закона ошибки, фантазіи и злоупотребленія высшихъ и низшихъ административныхъ чиновниковъ; государь принимаетъ на себя то, за что, по закону и справедливости, должны бы отвѣчать они» [1]).

Что это такъ, можно видѣть изъ «Общаго Наказа Министерствамъ» [2]). Если мы посмотримъ на «Общій Наказъ Министерствамъ», то ничего ненайдемъ въ немъ сходнаго въ существенныхъ его сторонахъ съ планомъ Сперанскаго, кромѣ развѣ сходнаго раздѣленія вѣдомствъ. Опре-

---

[1]) Кавелинъ. Полное Собр. сочиненій т. II. 944 стр.

[2]) П. С. З. № 24686. Іюня 25 дня 1811 г.

дѣленіе же вопроса объ отвѣтственности министерской власти рѣшено въ Наказѣ совершенно въ обратномъ смыслѣ. Если въ планѣ Сперанскаго монархъ являлся безотвѣтственнымъ, а единственно отвѣтственными за всякую принимаемую мѣру—министры, обязанные скрѣплять каждый актъ контролированіемъ, то въ «Общемъ Наказѣ» всю отвѣтственность за принимаемыя мѣры монархъ бралъ на себя. Сперанскій очень хорошо понималъ, что при такомъ порядкѣ дѣлъ немыслима министерская отвѣтственность, сколько бы ее не устанавливали. Для того, чтобы сообщить ей дѣйствительность, онъ предлагалъ сдѣлать монарха безотвѣтственнымъ, не давая тѣмъ возможности верховной власти покрывать собой всѣ злоупотребленія и нарушенія закона. Самой слабой стороной этого Наказа безусловно нужно считать то, что, содержа въ своей внѣшней формѣ отголосокъ конституціонныхъ идей, онъ создавалъ безотвѣтственность министерской власти. «Въ порядкѣ Государственныхъ силъ Министерства представляютъ Установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части Управленія (§ 206). Существо власти, ввѣряемой Министрамъ, принадлежитъ, единственно, къ порядку исполнительному; никакой новый законъ, никакое новое Учрежденіе или отмѣна прежняго, не могутъ быть установляемы властію Министра (§ 208)». Но не однимъ этимъ отрицательнымъ признакомъ опредѣляется власть министерская. Положительный признакъ власти министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ «понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій» (§ 210). Въ этихъ двухъ параграфахъ намѣчается пассивное отношеніе министерской власти не тольку къ закону, но и къ учрежденію» [1]). Значеніе этой

[1]) Примѣчаніе. Которое Сперанскій понимаетъ какъ постановленіе, не вводящее ничего новаго сравнительно съ законами, но которое „учреждаетъ только образъ исполненія законовъ“.

власти опредѣляется тѣмъ, что она учреждена «на тотъ конецъ, чтобъ доставить законамъ скорое и точное исполненіе». Таково опредѣленіе министерской власти по «Наказу». На первый взглядъ кажется, что компетенція этой власти не обширна, что не можетъ быть и рѣчи о злоупотребленіяхъ такой власти, которая заботится единственно только о выполненіи или примѣненіи къ жизни закона, принимаетъ для этой цѣли соотвѣтствующія мѣры, разрѣшаетъ затрудненія и наблюдаетъ за точнымъ выполненіемъ закона со стороны мѣстныхъ учрежденій (§ 210, 211, п.п. 1—4). Подобное опредѣленіе могло бы быть приложимо ко всякой системѣ государственнаго управленія.

Совсѣмъ не то, однако, оказывается, когда мы откроемъ скобки главы I-й «Общаго Наказа министерствамъ», гдѣ опредѣляется степень и предѣлы власти министровъ. Получается совсѣмъ другое положеніе министерской власти. Она можетъ стать всѣмъ въ управленіи и въ законодательствѣ и ни за что не отвѣчать. Причина этого та, что министерская власть по наказу сдѣлана непосредственнымъ исполнительнымъ органомъ верховной власти. «Всѣ министры въ дѣйствіяхъ ихъ подчинены непосредственно Верховной Власти» (§ 209). Вотъ гдѣ коренится печальный фактъ министерской безотвѣтственности. Верховная самодержавная власть сама беретъ на себя эту отвѣтственность, тяжелый надзоръ за этой властью и распоряжается ею или непосредственно, или чрезъ своихъ довѣренныхъ. О самостоятельной министерской отвѣтственности, о которой думалъ Сперанскій въ своемъ планѣ, не могло быть и рѣчи, сколько бы ни устанавливали ее при такомъ порядкѣ вещей. Для этого необходимы были совершенно другія условія. Но они не осуществились. Александръ I не ушелъ дальше желанія ограничить свою самодержавную власть, а вмѣстѣ съ этимъ въ

Лету канули всѣ назрѣвшіе еще тогда необходимые для разрѣшенія вопросы. «Общій Наказъ Министерствамъ» не только не отказывался отъ ихъ разрѣшенія, но какъ будто, напротивъ, хотѣлъ ихъ рѣшить въ другомъ смыслѣ. Этимъ наказомъ Александръ I-й, какъ будто, брался самъ осуществить мечту всей своей жизни. Планъ Сперанскаго указывалъ причины произвола въ управленіи въ существованіи ничѣмъ неограниченной самодержавной власти и для уничтоженія его ставилъ министерскую власть подъ контроль общества. Александръ I думалъ, что для осуществленія законности не нужно такого ограниченія, а нужно создать цѣлую сѣть конституціонныхъ учрежденій, оставивъ въ неприкосновенности самодержавіе съ необходимыми ей подчиненными исполнительными органами—министрами. Теперь, когда былъ созданъ государственный совѣтъ, необходимо было одно, по его мнѣнію, это—поставить въ болѣе тѣсную связь министерскую власть съ самодержавной. Лишивъ ее активнаго участія въ законодательствѣ, верховная власть создавала изъ нея органъ для того, «чтобы дать законамъ скорое и точное исполненіе». Нельзя не замѣтить, что это желаніе не могло быть исполнимо. Замѣтили ли это Александръ I и Сперанскій это не установлено.

Что касается до Сперанскаго, то его отношеніе къ «Общему Наказу Министерствъ» почти такое же, какъ къ запискѣ Кочубея объ уничтоженіи коллегій. Какъ тамъ, такъ и здѣсь видно его изящное перо, которое умѣло одинаково красиво и толково излагать чужія желанія и мысли. Оно умѣло приспособиться отвѣтить любому настроенію, но его настоящее политическое убѣжденіе разъ прорвалось, выразилось въ «Планѣ» и потомъ навѣки заглохло. Съ тѣхъ поръ, какъ испытанныя жестокія разочарованія убѣдили его въ невозможности осуществить свои политическіе взгляды, Сперанскій сдѣлался

совсѣмъ другимъ человѣкомъ. Онъ пересталъ заниматься проэктами, а всю силу своего ума направилъ къ тому, чтобъ укрѣпить во вновь созданныхъ учрежденіяхъ то, что стояло въ прямой связи со всей предшествующей жизнью русскаго самодержавія. Такой характеръ его дѣятельности отразился и на Общемъ Наказѣ Министерствамъ. Вліяніе конституціонныхъ идей на послѣднемъ развѣ отразилось только въ томъ, что верховная власть называется «исполнительною». Что выражаетъ это названіе, по недоразумѣнію вкравшееся въ «Наказѣ»? Какъ можно было верховную власть, сосредоточенную безраздѣльно въ лицѣ монарха, дѣлить на законодательную, исполнительную и судебную? Всѣ эти три власти, соединенныя въ одномъ лицѣ, не могутъ входить въ противорѣчіе съ волей носителя ихъ. Правда, можно различать дѣятельность власти самодержавной въ порядкѣ законодательномъ, исполнительномъ и судебномъ, какъ правильно сдѣлалъ въ своемъ планѣ и Сперанскій, но въ немъ это дѣленіе имѣло смыслъ, когда соотвѣтствующія функціи самодержавной власти отходили отъ нея или ограничивались. То же дѣленіе, введенное въ «Наказѣ», теряло свой смыслъ и являлось абсурдомъ. Будучи во отношеніи къ министрамъ «Верховной Исполнительной Властью», монархъ самодержавный совмѣщалъ высшую и законодательную власть.

ГЛАВА VIII-я.

Законодательная и правительственная дѣятельность министерской власти со времени организаціи ея по «Общему Наказу Министерствамъ».

Въ рукахъ нашего монарха сосредоточивается вся законодательная и высшая исполнительная власть. Каждый законъ не можетъ быть изданъ иначе, какъ за соб-

ственноручнымъ подписаніемъ императора (Зак. Осн. ст. 54). Онъ сохраняетъ свою силу до тѣхъ поръ, пока не будетъ отмѣненъ другимъ, равнымъ ему, закономъ (тамъ же ст. 72 и 73). Такимъ образомъ у насъ въ Россіи законъ, какъ норма правоотношеній, которыми устанавливаются извѣстныя права и соотвѣтствующія имъ обязанности гражданъ между собой и къ государственной власти, есть выраженіе воли верховной самодержавной власти. Правда, у насъ есть основные законы, которые, повидимому, стоятъ выше самой верховной самодержавной власти въ государствѣ, но вѣдь и эти законы, лежащіе въ основаніи всѣхъ правъ гражданъ и всѣхъ требованій, обращенныхъ къ нимъ государственной властью, по своему историческому происхожденію суть нормы, освященныя авторитетомъ той же верховной власти. Власть верховная дозволяла въ созданіи то, что казалось ей самой возможнымъ и цѣлесообразнымъ. Участія воли народной въ ихъ созданіи не было. Оно признано было только манифестомъ 18-го февраля прошлаго 1905 года, коимъ свободно избранные представители общества приглашались къ предварительной разработкѣ законодательныхъ вопросовъ. Только теперь, когда будетъ вполнѣ приведено въ исполненіе обѣщаніе манифеста 17 октября, законъ можетъ стать выраженіемъ и созданіемъ народной воли, а до сего времени эта народная воля не принимала никакого участія въ изданіи законодательства, а потому вся жизнь регулировалась всецѣло одной волей самодержавной власти, хотя и руководящейся основными законами. Но если принять во вниманіе, что наши основные законы—созданіе всей прошлой жизни русскаго государства, той прошлой жизни его, которая работала больше всего надъ созданіемъ самодержавія, то окажется, что въ любой моментъ эти основные законы были отображеніемъ этой власти, и не нарушали основного ея характера. Даже та-

такой императорь, какъ Александръ I-й, мечтавшій объ ограниченіи своей власти народнымъ представительствомъ, желавшій сдѣлать законъ выраженіемъ народной воли, менѣе всего сдѣлалъ для этого. Выступивъ на путь преобразованій, онъ началъ одумываться и наконецъ не только задержалъ дальнѣйшее осуществленіе имъ же намѣченной реформы, но началъ говорить о томъ, что онъ обязанъ самодержавіе всецѣло передать своимъ наслѣдникамъ, высказывалъ даже сожалѣніе, что согласился на учрежденіе Государственнаго Совѣта. Не только своимъ планомъ, но, по словамъ самого Александра I-го, сказаннымъ Санглену, «своими министерствами Сперанскій точно подкапывался и подкапывался подъ самодержавіе, котораго я не могу и не въ правѣ сложить съ себя самовольно къ вреду моихъ наслѣдниковъ» [1]). Александръ I очевидно понялъ, что, не допустивъ къ участію въ законодательствѣ народное представительство, попалъ подъ другое худшее ограниченіе, по которому министры, являясь каждый полновластнымъ хозяиномъ въ своемъ вѣдомствѣ, какъ будто раздѣлили между собой самодержавную власть на части. По отношенію къ нимъ самодержавная власть почти безсильна, такъ какъ не въ состояніи правильно самостоятельно контролировать и ввести отвѣтственность ихъ. Предъ ихъ властью должны были, естественно, склониться всѣ другія высшія государственныя учрежденія. Для нея ничего не значило и такое учрежденіе, какъ Государственный Совѣтъ. Его законодательное и административное значеніе въ первое время было велико, когда во главѣ его стоялъ Сперанскій, чрезъ котораго входили къ государю всѣ дѣла. Но это было въ то время, когда, по мнѣнію біографа Спе-

---

1) Записки де-Санглена: Рукопись, цитировано по Шильдеру см. т. III в. с. 28 стр. и 33.

ранскаго, онъ представлялъ какъ бы зажигательную точку, въ которую стекались всѣ разрозненные лучи государственнаго управленія, когда, по мнѣнію современника графа Жозефа де-Местра, онъ былъ «le grand et tout—puissant Spéransky, secretaire général de l' Empire et, dans le fait, premier ministre, peut-être même ministre unique»[1]). Но что бы мы ни говорили объ элементахъ, ограничивающихъ, вѣрнѣе, стѣсняющихъ дѣятельность самодержавной власти тѣмъ не менѣе на всемъ развитіи законодательной дѣятельности лежитъ отпечатокъ непосредственнаго личнаго участія въ ней самодержавнаго монарха, въ лицѣ котораго сосредоточена вся власть издавать законы и указы. Мы не будемъ останавливаться подробно на вопросѣ, какое различіе имѣютъ между собой въ неограниченной монархіи указы и законы и возможно ли самое разграниченіе тѣхъ и другихъ. Это обстоятельно развито проф. Н. Коркуновымъ[2]), допускающимъ возможность такого разграниченія и въ абсолютной монархіи. Самодержавный монархъ можетъ издавать и законы, и указы. Различіе между ними въ порядкѣ ихъ изданія. Формальнымъ отличіемъ закона отъ указа въ нашемъ правѣ является предварительное обсужденіе его въ Государственномъ Совѣтѣ. Такъ что законъ является велѣніемъ самодержавной власти, изданнымъ съ соучастіемъ Государственнаго Совѣта. Всѣ остальные акты велѣній этой власти—указы имѣютъ такое же отношеніе къ закону, какъ и при прочихъ формахъ правленія, т. е. они становятся въ подчиненное отношеніе къ нему, уступаютъ его силѣ. Слѣдовательно, законъ не можетъ быть отмѣненъ указомъ, а только закономъ.

---

[1]) Oeuvres complètes de I. de Maistre-Lyon 1886 г. 12, p. 101, цитировано по Шильдеру, т. III н. с. 9—10 стр.

[2]) „Указъ и Законъ“ и профессоръ Н. П. Паліенко „Законъ и административное распоряженіе, Кіевъ, 1898 г.

Такое разграниченіе законовъ отъ указовъ сдѣлалось возможнымъ со времени учрежденія Государственнаго Совѣта въ 1810 году и особенно со времени «Общаго Наказа Министерствамъ» въ 1811 году. Статья 259 Общаго Учрежденія Министерствъ устанавливаетъ такой порядокъ: «еслибы предписаніемъ министра, содержащимъ въ себѣ объявленіе Высочайшаго повелѣнія, отмѣнялся законъ или учрежденіе, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданное, тогда начальство, ему подчиненное, обязано, не чиня исполненія, представить о семъ министру. Если же и за симъ представленіемъ предписаніе будетъ подтверждено въ той же силѣ, тогда начальство обязано случай сей представить Правительствующему Сенату на окончательное разрѣшеніе». Этимъ пунктомъ всѣ распоряженія какъ подчиненныхъ органовъ, такъ и самые указы ставились въ подчиненное положеніе къ закону. Учрежденіе министерствъ 1811 года вноситъ существенное измѣненіе, различая законы отъ уставовъ и учрежденій; оно вводитъ право представленія не только въ случаѣ несогласія объявленной Высочайшей воли съ выраженной письменно, но и на случай противорѣчія объявленнаго Высочайшаго повелѣнія съ закономъ, все равно какъ бы онъ изданъ ни былъ: за Высочайшимъ подписаніемъ или безъ такового [1]). Конечно, въ проведеніи различія между закономъ и другими актами верховной власти много у насъ неточнаго, неустойчиваго, но всетаки замѣтно желаніе подчинить дѣйствія министерской власти законности и чрезъ то обезпечить законность въ управленіи. Въ этомъ же духѣ редактированы и отдѣльныя постановленія, касающіяся Сената, которому ввѣряется высшій надзоръ за всѣми учрежденіями Имперіи въ порядкѣ управленія и исполненія (ст. 2 учр. Сената). Для

---

[1]) Коркуновъ н. с. 318—320 стр.

выполненія этой задачи 1-му департаменту его, обнародывающему законы, предоставлено право указывать порядокъ исполненія законовъ и разрѣшать силою ихъ всѣ недоразумѣнія и затрудненія, возникающія при ихъ примѣненіи. (26 ст. того же учрежденіи). 30 ст. учрежд. Сената даетъ ему право пресѣкать силою и на основаніи закона всѣ извѣстныя ему злоупотребленія при примѣненіи закона. Наконецъ, ст. 238 учр. Сената обязываетъ каждаго изъ сенаторовъ «представлять по чистой совѣсти о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о нарушителяхъ закона, ему извѣстныхъ», а въ случаѣ обнаруженія важныхъ злоупотребленій въ министерскомъ управленіи или невѣрности въ донесеніяхъ министровъ монарху, Сенатъ имѣетъ право потребовать отъ министровъ объясненія, а затѣмъ представить Его Величеству. Что же касается еще болѣе близкихъ отношеній министровъ къ Сенату, то по 211 ст. учрежд. министерствъ предписывается вносить на разрѣшеніе Сената представленія о предметахъ, требующихъ общаго предписанія, въ тѣхъ случаяхъ, когда эти вопросы могутъ быть разрѣшены силою существующихъ законовъ (сюда относятся 1, 2, 3 и 6 п.п. 211 ст.). Изъ изложеннаго видно всетаки, что было желаніе придать управленію видъ законности, видно желаніе обезпечить его въ управленіи, оставивъ въ то же время неприкосновеннымъ идею самодержавной власти. Но начало законности не могло осуществиться въ изданіи указовъ. Обезпечить это начало можетъ только независимое учрежденіе, которое могло бы контролировать министерскую власть, отмѣнять распоряженія, противорѣчащія закону. Но при существованіи самодержавной власти не можетъ быть такого учрежденія, а говорить объ ограничивающемъ значеніи Государственнаго Совѣта или Сената—значило бы не вполнѣ проникать въ духъ самодержавія. Естественно, что скоро право Сената входить

къ Высочайшей власти съ докадомъ по поводу несогласія вновь издаваемыхъ указовъ съ законами вышло изъ употребленія, а законовѣщательное значеніе Государственнаго Совѣта утеряло свое значеніе. Обезпеченіе законности, естественно, должно было упасть, а, напротивъ, законодательныя мѣры, издаваемыя безъ участія Государственнаго Совѣта, содержащіяся въ изустныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, объявленныхъ Сенату министрами и другими уполномоченными лицами, должны были, получить преобладающее значеніе въ государственной жизни Россіи. Должны были получить большее развитіе и большее примѣненіе тѣ мѣста учрежденій министерствъ, которыми предоставлялась большая свобода дѣйствій министерской власти. Такъ не получило развитія положеніе § 208, что «никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе или отмѣна прежняго, не могутъ быть установляемы властью министра», а, напротивъ, получило большее развитіе положеніе § 225, по которому министерской власти представлялось не всегда сообразовываться съ закономъ, и «частную пользу предпочитать закону». Министры въ своихъ дѣйствіяхъ подчинены непосредственно верховной власти, (209 §) но имъ оставлена очень обширная область самостоятельной власти въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ. Въ такихъ обстоятельствахъ «министры уполномачиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами» (§ 212). Но область чрезвычайныхъ обстоятельствъ была расширена и во многихъ далеко не чрезвычайныхъ обстоятельствахъ также принимались мѣры одной министерской властью. Постановленія органовъ подчиненнаго управленія, въ особенности министровъ, должны были получить со времени самаго «общаго наказа министерствамъ» очень большое значеніе въ управленіи. Такъ, напримѣръ, въ самомъ учрежденіи Сената многія статьи основывались просто на ор-

дерахъ министра юстиціи. Такова, напр., ст. 409 о томъ, что исправляющіе временно должность министровъ, если они не имѣютъ особаго званія сенаторовъ, хотя и не присутствуютъ въ Сенатѣ, но по связи дѣлъ даютъ заключенія и дѣлаютъ представленія на томъ же основаніи, какъ и министры [1]). Самостоятельная роль министровъ была еще большей въ опредѣленіи подробностей организаціи подвѣдомственныхъ имъ учрежденій. Такъ, напримѣръ, 26-го іюля 1823 г. министру финансовъ было Высочайше предоставлено собственною властью установить распредѣленіе дѣлъ между отдѣленіями и столами департамента внѣшней торговли.

Еще большую самостоятельность министерская власть проявляла въ томъ, что было сгруппировано въ «общемъ наказѣ» подъ именемъ дѣйствій этой власти въ «чрезвычайныхъ обстоятельствахъ», въ которыхъ министры уполномочиваются дѣйствовать «всѣми ввѣренными имъ способами». Понятіе чрезвычайныхъ обстоятельствъ получило скоро весьма распространительный смыслъ. Въ самомъ дѣлѣ, что могло бы на языкѣ того времени обозначаться терминомъ: «чрезвычайныя обстоятельства», въ которыхъ министръ принимаетъ самостоятельно мѣры и издаетъ самостоятельныя распоряженія? Мы видимъ, что вовсе не въ силу «чрезвычайныхъ обстоятельствъ» была издана министерской властью масса циркуляровъ, затрогивающихъ права частныхъ лицъ и налагающихъ извѣстнаго рода обязанности, что должно быть рѣшено не иначе, какъ законодательнымъ путемъ. Особенно въ широкомъ размѣрѣ пользовался указною властью министръ полиціи, вѣдом-

---

[1]) По исчисленію проф. Коркунова на ордерахъ основаны ст. 364, 367, 407, 409, 435, 438, 502, 530, 534, 547, 549, 550, 553, 555, 556, 575, 576, 579, 585, 711—20, а 657 основана на предложеніи директора герольдіи. Коркуновъ н. с. 359 стр.

ство котораго, по условіямъ русской государственной жизни, носило чрезвычайный характеръ [1]).

Какъ мы уже видѣли, планъ Сперанскаго не удался. Самодержавіе осталось неограниченнымъ, правительственный строй сдѣлался чисто бюрократическимъ, а вмѣстѣ съ этимъ въ управленіе переселилась самая сущность бюрократіи, а именно—вершеніе дѣлъ втайнѣ. Въ немъ водворилось совершенное отсутствіе гласности, какъ существенный признакъ бюрократіи, и, вслѣдствіе этого, постоянный контроль надъ свободой слова за отсутствіемъ свободы печати. Правительство ставитъ подъ свой контроль проявленія всей духовной жизни подданныхъ, ограждаетъ ихъ отъ увлеченія западно-европейскими политическими теоріями, принимаетъ всѣ мѣры, чтобы подорвать начинавшееся политическое развитіе общества. Для осуществленія этого принимались самыя чрезвычайныя мѣры. Происходитъ то же, что во Франціи до революціи, когда вся литература, вся общественная жизнь націи открыто контролировалась правительствомъ. Твердо организованная правительственная бюрократія у насъ въ Россіи, такъ же какъ и во Франціи, беретъ на себя обязанность руководить общественнымъ мнѣніемъ и принимать предупредительныя мѣры для огражденія общества отъ вредныхъ и опасныхъ доктринъ. Слѣдствіемъ этого явилась масса законовъ, отличающихся спеціально репрессивнымъ характеромъ, законовъ, изданныхъ самой министерской властью въ силу чрезвычайныхъ полномочій, которыя она должна была получить въ области самостоятельнаго проявленія общественныхъ силъ. Такому ея положенію способствовалъ Комитетъ Министровъ, возвратившійся къ своей прежней роли.

---

[1]) Куркуновъ н. с. 360—362 стр. Св. Зак. т. IV, Уст. Земск. повин. ст. 751.

Какъ извѣстно, въ планѣ Сперанскаго ему не было отведено мѣста. Его власть должна была перейти къ Сенату, административная часть котораго (Правительствующій Сенатъ) должна была замѣнить комитетъ министровъ, почему послѣдній и «былъ, по замѣчанію Сперанскаго, назначенъ вовсе къ уничтоженію» [1]).

Но обстоятельства второй половины царствованія, начавшагося войной 12 года, были такъ затруднительны и такъ чрезвычайны, что правительствомъ почувствовалась нужда въ высшемъ административномъ и контролирующемъ все управленіе учрежденіи. Сенатъ, въ его еще не преобразованномъ видѣ, не могъ выполнить этой задачи, а потому отъѣзды государя изъ столицы и война 1812 года должны были возвратить комитету его прежнее значеніе. Ему была присвоена «Учрежденіемъ Комитета Министровъ», Высочайше утвержденнымъ 20 мая 1812 года, «особенная власть по всѣмъ вообще дѣламъ государственнаго управленія» [2]). Получивъ главную правительственную власть, комитетъ министровъ не оставался въ предназначенныхъ ему предѣлахъ. Онъ получилъ особенное значеніе и въ области законодательной, вполнѣ конкурируя съ государственнымъ совѣтомъ и сенатомъ. «Событія текли такъ быстро, говоритъ историкъ комитета министровъ, нужды войскъ были такъ велики, что комитету, на отвѣтственности котораго лежало все управленіе, нельзя было терять времени и потому комитетъ не только часто дѣлалъ то, что долженъ былъ бы дѣлать Сенатъ и Государственный Совѣтъ, но измѣнялъ своими постановленіями рѣшенія этихъ правительственныхъ учрежденій» [3]). Все зна-

---

[1]) „О государственныхъ Учрежденіяхъ“ 45 стр. Середонинъ н. с. т. I 12 и 45 стр.

[2]) Середонинъ н. с. 13, 45—46 стр. П. С. З. XXXII, № 25044.

[3]) Середонинъ н. с. 18 стр. т. I.

ченіе комитета министровъ основывалось на довѣріи государя къ нему, а особенно къ его предсѣдателю—графу Н. И. Салтыкову.

Казалось, съ окончаніемъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, вызванныхъ войной, его роль должна была кончиться. Но этого не произошло. Возвратясь въ Петербургъ въ 1814 году, Александръ I рескриптомъ на имя предсѣдателя комитета повелѣлъ послѣднему оставаться впредь до указа на томъ основаніи, на какомъ онъ находился во время его отсутствія. Въ этомъ же году комитетъ еще болѣе расширилъ свою власть. Вслѣдствіе ходатайства его предсѣдателя, онъ былъ уполномоченъ приводить въ исполненіе такія положенія, которыя отлагательства не терпятъ, «до воспослѣдовавшаго Высочайшаго ихъ утвержденія» [3]). Значеніе комитета не уменьшилось и въ послѣдующее время. Благодаря ему, значительно сократились личные доклады министровъ государю. Они разрѣшались властью самого комитета.

Нечего и говорить, что начало законности при обоюдной дѣятельности комитета министровъ и поставленной съ нимъ въ связь дѣятельности каждаго министра въ отдѣльности, должно было особенно пострадать. Комитетъ явился какъ будто для того, чтобы изгнать то послѣднее, что было внесено въ управленіе Сперанскимъ для осуществленія началъ законности. По мнѣнію одного изъ очень выдающихся декабристовъ, Батенкова, «комитетъ образовали къ довершенію неустройствъ. Ничего не можно было придумать къ прикрытію всѣхъ безпорядковъ предъ государемъ и къ обнаженію его одного лица передъ народомъ. Все производство дѣлъ оставалось втайнѣ; форма, подъ видомъ простоты и скорости, прикрывала всѣ

---

[3]) П. С. З. XXXII, № 25682. Середонинъ н. с. т. I, 18 стр. Щегловъ н. с. 403 стр.

упущенія и своевольство. Канцелярія могла дѣлать, что хотѣла, и вмѣсто обѣщанной учрежденіемъ министерства отвѣтственности каждаго лица, даже до начальника стола за дѣйствія, они всѣ, совокупно съ министрами, прикрывались объявленными на все Высочайшими соизволеніями и государь одинъ несъ на себѣ всю тяжесть ошибокъ и неустройствъ. Въ комитетѣ министровъ, какъ на большой дорогѣ, толпились всѣ неустройства, безпорядки и несправедливости» [1]). И дѣйствительно, комитетъ министровъ, вмѣстѣ съ выдѣленіемъ изъ него другихъ комитетовъ, раздробилъ законодательную власть, ввелъ въ законодательство массу противорѣчій. Послѣднее зависѣло отъ личной довѣренности государя. Дѣятельность комитета касалась всѣхъ сторонъ государственной жизни Россіи, всѣхъ частей ея управленія. Она была направлена къ тому, чтобы обезпечить министерской власти самостоятельное положеніе въ сферѣ высшихъ государственныхъ учрежденій и распространить ея опеку на всѣ стороны общественной жизни Россіи.

ГЛАВА IX-я.

Министерская власть и народное просвѣщеніе въ царствованіе Александра I.

Во вторую половину царствованія въ политикѣ Императора Александра I-го въ его личныхъ взглядахъ и характерѣ совершилась глубокая перемѣна. Въ душѣ императора наступило торжество реакціи противъ результатовъ великой французской революціи и просвѣщенія XVIII вѣка. Императоръ Александръ I-й поколебался въ идеяхъ своей юности и выразилъ новое, охватившее его настроеніе въ знамени-

[1]) Записки Батенкова, писанныя въ крѣпости.

томъ актѣ священнаго союза. Согласно съ принципами послѣдняго, подписавшіе его государи обязывались какъ въ управленіи собственными своими подданными, такъ и въ политическихъ отношеніяхъ къ другимъ правительствамъ руководствоваться заповѣдями Св. Евангелія [1]). Для осуществленія цѣлей народнаго воспитанія на началахъ религіозно-нравственныхъ, манифестъ 1817 г. 24 октября объ учрежденіи министерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія указалъ населенію иныя основанія для народнаго просвѣщенія: «желая, дабы христіанское благочестіе было всегда основаніемъ истиннаго просвѣщенія, признали мы полезнымъ соединить дѣла по министерству народнаго просвѣщенія съ дѣлами всѣхъ вѣроисповѣданій».

Понятно, что въ дѣятельности новаго соединеннаго министерства на первый планъ должны были выступить вопросы нравственности и поведенія [2]). Желая «основать народное воспитаніе на благочестіи, согласно съ актомъ священнаго союза», Александръ привлекалъ къ этому дѣлу сотрудниковъ, которые могли бы вдохновиться идеалами, совершенно противоположными тѣмъ, которыми вдохновлялся онъ самъ въ дни своей юности. По словамъ историка Шильдера, «идеаломъ государственныхъ дѣятелей того времени, стоявшихъ у дѣлъ, сдѣлалась какая-то неопредѣленная теологическо-патріархальная монархія» [3]). Это были сотрудники, видѣвшіе въ либерализмѣ первой эпохи царствованія источникъ разнаго рода политическихъ потрясеній и религіозныхъ смутъ. Всѣ они, въ виду указанныхъ цѣлей народнаго воспитанія, поль-

---

[1]) Шильдеръ н. с. т. III, 344—345 стр. Историч. обзоръ дѣятельности мин. нар. просв. 1802—1902 г. состав. С. В. Рождественскій СПВ. 1905—1906 стр.

[2]) Середонинъ н. с. т. I, 365 стр.

[3]) Шильдеръ н. с. 360 стр.

зуясь чрезвычайными обстоятельствами, самостоятельно издавали массу инструкцій, прямо противоположныхъ законодательству первой либеральной половины царствованія Александра I, когда былъ изданъ университетскій уставъ 1804 г., надѣлявшій университеты широкой автономіей и свободой преподаванія [1]). Отношенія къ университету во вторую половину царствованія Александра I-го должно было осложниться еще и политическими соображеніями, явившимися подъ вліяніемъ событій въ Германіи, гдѣ университеты приняли живое участіе въ національно-конституціонномъ движеніи. Въ правительственныхъ сферахъ усвоенъ былъ взглядъ на нѣмецкіе университеты, какъ на очаги революціи, гдѣ, по словамъ Магницкаго, «профессора безбожныхъ университетовъ передаютъ тонкій ядъ невѣрія и ненависти къ законнымъ властямъ несчастному юношеству». Вліяніе ихъ на тѣхъ изъ русскихъ юношей, которые тамъ обучались признано было безусловно вреднымъ и опаснымъ, такъ какъ, по мнѣнію самого государя, «они почерпаютъ въ нихъ понятія, самыя противныя религіи и нравственности». Желая спасти юношество отъ окружающей его заразы и предохранить своихъ подданныхъ отъ пагубнаго вліянія, императоръ поручилъ комитету министровъ изыскать средство для отозванія изъ-за границы русскихъ юношей, не употребляя однако мѣръ строго понудительныхъ и гласныхъ. Комитетъ постановилъ отозвать русскихъ юношей изъ всѣхъ германскихъ университетовъ. Государь нашелъ, что всякое дѣйствіе власти, изъявленное въ рѣшительномъ повелѣніи, произведетъ непремѣнно нѣкоторую гласность и сдѣлается предметомъ злонамѣренныхъ толковъ, а потому потребовалъ, чтобы Маркизъ Паулуччи,

---

[1]) Юбил. изд. М. Н. Просв. 57; Сухомлиновъ: „Матеріалы для образованія въ Россіи въ царствованіе Императора Александра I“, С.П.Б. 1866 г. гл. 1—2 и Журн. Главн. Прав. Училищъ, 1803—1804.

Рижскій военный губернаторъ, «дружелюбными отношеніями и увѣщаніями» склонялъ родителей и опекуновъ къ вызову молодыхъ людей изъ Германіи, предупреждая, «что несогласіе ихъ на принятіе сего благонамѣреннаго совѣта покажетъ собственный ихъ образъ мыслей съ невыгодной стороны и будетъ имѣть послѣдствіемъ для ихъ дѣтей существенныя и неизбѣжныя неудобства въ Россіи». Маркизъ Паулуччи доносилъ вскорѣ, что имъ сдѣланы внушенія и что онъ увѣренъ въ успѣхѣ ихъ [1]). Еще самостоятельнѣе распорядилась министерская власть въ Дерптскомъ Округѣ. Попечитель его просилъ министра народнаго просвѣщенія исходатайствовать Высочайшее повелѣніе о недопущеніи въ Дерптской университетъ студентовъ, обучавшихся прежде за границей. Комитетъ министровъ призналъ лишнимъ ходатайствовать объ особомъ Высочайшемъ указѣ и постановилъ уполномочить министра народнаго просвѣщенія разрѣшить этотъ вопросъ собственною властью. Дерптскій университетъ, по предписанію министра, долженъ былъ издать публикацію, что въ него не будутъ приниматься лица, обучавшіяся въ иностранныхъ университетахъ. Государь утвердилъ положеніе комитета 22 февраля 1823 г. [2]).

Изъ обзора дѣятельности комитета министровъ можно судить, насколько были трудны пріемы воспитанниковъ заграничныхъ университетовъ въ русскіе. Но всетаки правительство должно было подумать о томъ, гдѣ такимъ лицамъ оканчивать свое образованіе? Вотъ почему въ рѣшеніи министерской властью такихъ вопросовъ не было единства. Изданное наканунѣ распоряженіе могло быть сегодня отмѣнено. Мѣры, принимаемыя по дѣлу народнаго просвѣщенія, были

---

[1]) Ист. Об. дѣят. ком. мин-въ Середонинъ н. с. 570—571 стр. Ист. Об. д. м. н. просвѣщенія 117 стр.

[2]) Ист. об. д. м. н. просвѣщенія 118 стр.

всѣ временнаго характера, но всѣ онѣ вели безусловно къ упадку образованія. Усвоивъ себѣ отрицательное отношеніе къ нѣмецкимъ университетамъ, министерская власть должна была озаботиться, естественно, и тѣмъ, чтобы у себя, внутри Россіи, нанести ударъ университетскому образованію, основанному, какъ мы уже сказали выше, на началахъ широкой автономіи и свободы преподаванія, введенныхъ по образцу нѣмецкихъ университетовъ уставомъ 1804 года. Теперь эти начала оказались непригодными, не соотвѣтствующими правительственнымъ видамъ и политикѣ министерства народнаго просвѣщенія. Не производя общей реформы университетовъ, министерская власть рѣшилась совершить «обновленіе» ихъ путемъ отдѣльныхъ узаконеній и административныхъ распоряженій, посвященныхъ отдѣльнымъ университетамъ и вопросамъ университетской организаціи и преподаванія. Особенно радикальному обновленію подвергся Казанскій университетъ. 10 февраля 1819 г. министръ, съ Высочайшаго разрѣшенія, поручилъ Магницкому, какъ члену главнаго правленія училищъ, подробно обревизовать его, такъ какъ о его положеніи были получены неблагопріятныя извѣстія. Магницкій, найдя въ немъ упадокъ и отмѣтивъ особенное забвеніе «запутанными въ дѣлахъ и неблагонадежными» профессорами элементарныхъ требованій нравственнаго и служебнаго долга, распущенность студентовъ, небрежность и опасный духъ въ преподаваніи, жалкое состояніе учебныхъ пособій, злоупотребленія и безпорядки въ хозяйствѣ, предложилъ уничтожить его, проэктируя осуществить свою идею двумя способами: «1) въ видѣ пріостановленія университета и 2) *въ видѣ публичнаго его разрушенія*». Однако, такого окончательнаго «публичнаго разрушенія», къ сожалѣнію столь ревностнаго въ этомъ дѣлѣ инквизитора—Магницкаго, не произошло. Рѣшено было поддержать его существованіе и вопросъ о его преобразованіи былъ

предложенъ на обсужденіе Главнаго Правленія Училищъ. 14 іюня 1819 г. получили Высочайшее утвержденіе основанія университета въ желательномъ для правительства духѣ. Теперь въ немъ отводился широкій просторъ дѣйствію инспекціи. Магницкій, на котораго было возложено исполненіе его реформы, составилъ въ руководство своимъ помощникамъ—директору и ректору, инструкцію, Высочайше утвержденную 17 января 1820 г. Эта иструкція, опубликованная въ журналѣ Департамента Народнаго Просвѣщенія, представляетъ полную программу дѣятельности м-ва духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія въ области высшаго просвѣщенія [1]).

Такъ коренное преобразованіе университетовъ было произведено путемъ административныхъ мѣръ попечителя. Въ измѣненіи устава сыграли очень большую роль непосредственные личные доклады министра, восходившіе на Высочайшее утвержденіе по предварительномъ разсмотрѣніи или въ главномъ правленіи училищъ, или въ ученомъ комитетѣ или, наконецъ, вслѣдствіе одобренія Комитета министровъ [2]). Такое энергичное хозяйничанье администраціи въ университетской жизни должно было совершенно измѣнить и притомъ въ худшую сторону физіономію университетовъ. Казанскій университетъ, полуразоренный Магницкимъ, «былъ принятъ образцомъ всѣхъ другихъ однородныхъ съ нимъ заведеній въ Россіи». И дѣйствительно, одинаковыя мѣры были приняты и въ отношеніи другихъ высшихъ учебныхъ заведеній. Самостоятельно распорядилась министерская власть и съ Петербургскимъ университетомъ. Отнявъ у него автономію, она назначила ему сама безсрочнаго директора согласно временному уставу. Но и этого оказалось мало министерской власти. Скоро

---

[1]) ibidem 118—179 стр.

[2]) Ист. Об. дѣятел. Комитета министровъ т. I, 579—589 стр.

была къ нему примѣнена инструкція директору и ректору Казанскаго университета.

Этимъ частнымъ преобразованіямъ Казанскаго и Петербургскаго университетовъ старались придать значеніе общихъ мѣръ, а потому то, хотя въ отношеніи къ другимъ университетамъ и не были осуществлены подобныя преобразованія, но все-таки ихъ вліяніе сказалось въ дѣйствіи административныхъ распоряженій, направленныхъ къ тому, чтобъ лишить уставъ 1804 года силы, т. е. къ тому, чтобы лишить университеты какъ свободы преподаванія, такъ и самоуправленія. Естественно, что произведенная въ 1826 г. по Высочайшему повелѣнію, ревизія Казанскаго университета раскрыла очень печальные результаты его преобразованій. «Профессорская корпорація и студенты были деморализованы, научная и литературная дѣятельность замерла. Обнаружены были также большія злоупотребленія въ веденіи университетскаго хозяйства» [1]).

Были вырабатываемы и издаваемы только комитетомъ министровъ новыя положенія и въ остальной области народнаго образованія. Такъ, напр., положеніемъ Комитета Полоцкая іезуитская академія возведена на степень россійской академіи съ дарованіемъ ей преимуществъ университетовъ [2]). Законодательныя распоряженія въ области организаціи учебнаго дѣла въ Россіи, ясно указываютъ, что все дѣло этой организаціи носитъ характеръ произ-

---

[1]) Юбилейное издан. Ист. Об. дѣят. минист. народ. просвѣщенія 120, 122—125 стр. см. то же Ѳеоктистовъ: „Матеріалы для истор. просв. въ Россіи“ т. I: Магницкій, С.П Б. 1865 г. и журналъ глав. прав. учил. и ученаго комитета за 1819—1826 г. П. С. З. XXXI, № 24. 236 Щегловъ н. с. 416 стр. Жур. ком. министровъ II, 143 стр. П. С. З. XXXI, № 24. 483. Журн. ком. министровъ II, 221 стр. П. С. З. XXXII, № 24787.

[2]) Журналъ комит. министр. II, 257—258 стр. П. С. З., XXXII, № 24492.

вольный; такой характеръ носитъ она съ точки зрѣнія даже тѣхъ понятій о законодательствѣ, которыя положены въ основаніе вновь образованныхъ высшихъ государственныхъ учрежденій. Въ осуществленіи своей политики министерская власть совершенно игнорировала тотъ порядокъ изданія законовъ, который предполагался образованіемъ Государственнаго Совѣта и наказомъ министерствамъ. Министерская власть оказалась не только исполнительницей законовъ, но являлась почти полнымъ хозяиномъ въ своемъ вѣдомствѣ, игнорируя вполнѣ Государственный Совѣтъ въ изданіи актовъ, имѣющихъ законодательное значеніе, какъ будто и не было этого законосовѣщательнаго органа въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія. Утверждались проэкты или самого министра, или лицъ, на которыхъ полагался государь, (какъ напр. проэктъ учрежденія университета въ С.-Петербургѣ Уваровымъ). Обсужденіе законопроэктовъ не всегда доходило до Государственнаго Совѣта. Государь, самъ иногда приказывалъ не вносить дѣла въ Государственный Совѣтъ. Такъ, въ 1817 г., согласно съ заключеніемъ главнаго правленія училищъ, ходатайство князя Голицина объ усиленіи штатнаго содержанія Дерптскаго университета было удовлетворено съ разрѣшенія самого государя, который повелѣлъ не вносить этого дѣла въ Государственный Совѣтъ, а разрѣшить его непосредственнымъ соглашеніемъ министра народнаго просвѣщенія съ министромъ финансовъ [1]). Извѣстно, однако, что въ департаментѣ законовъ былъ утвержденъ новый уставъ Дерптскаго университета, Высочайше утвержденный 4 іюня 1820 года, гимназій и сельскихъ учебныхъ заведеній, подвѣдомственныхъ этому университету, причемъ былъ разрѣшенъ вопросъ объ увеличеніи возраста выпускаемыхъ изъ гимназій юношей (16 л.) и усиленіи обу-

[1]) Юбил. изд. министер. народн. просвѣщенія 154 стр.

ченія русскому языку [1]). Въ Совѣтѣ же былъ разсмотрѣнъ проэктъ устава гимназіи высшихъ наукъ въ Нѣжинѣ, учреждаемой княземъ Безбородко.

Можно сказать, что только эти нѣкоторыя изъ важныхъ дѣлъ по организаціи учебнаго дѣла были внесены въ Совѣтъ, всѣ же остальныя и самыя живыя, самыя существенныя не доходили до Совѣта, такъ что ему приходилось заниматься дѣлами, не столь существеннаго характера. Играя такое небольшое значеніе въ главныхъ вопросахъ народнаго просвѣщенія, Совѣтъ обнаружилъ большую энергію при обсужденіи законопроэктовъ второстепеннаго значенія, какъ-то о чинопроизводствѣ учащихъ въ учебныхъ заведеніяхъ, равно и о чинахъ оканчивающихъ университеты [2]). Въ изданіи законодательныхъ актовъ широко практиковалось изъятіе изъ общаго порядка. Напротивъ, положеніе, по которому тѣ дѣла, кои особенно предоставлены будутъ непосредственному докладу министровъ», изъемлются изъ дѣлъ, подлежащихъ уваженію «Государственнаго Совѣта», было введено безъ обозначенія рода дѣла въ общее почти правило министерской властью. Эта власть не считала даже нужнымъ разграничивать законъ въ собственномъ смыслѣ отъ повелѣній, издаваемыхъ въ порядкѣ верховнаго управленія, съ признаніемъ за первымъ высшей силы и высшаго значенія.

ГВАВА X-я.

Цензура и печать.

Царствованію Александра I предшествовала такая ретроградная эпоха въ исторіи цензуры, «такой цензурный потопъ, подобнаго которому не было еще у насъ ни до

---

[1]) П. С. З. XXXVII, № 28302.

[2]) П. С. З. XXXVIII, № 28998, XXXVIII, № 28896, XXXVIII, № 29191, XXXVIII, № 28886, Щегловъ н. с. 436 стр. и Юб. изд. м. н. просв 138 стр.

того, ни послѣ того. Цензура въ это время вышла изъ всѣхъ береговъ: она перестала ограничиваться одною прессой, а вторглась во всѣ предѣлы жизни, начала наблюдать надъ каждымъ словомъ и шагомъ людей, стремясь проникнуть въ самыя сокровенныя ихъ мысли, налагая свое veto даже на такія мелочи частной жизни, какъ покрой и цвѣтъ носимаго платья» [1]). Относясь особенно бдительно къ просвѣщенію націи, Павелъ I хотѣлъ оградить ее отъ увлеченій вредными, по его мнѣнію, западно-европейскими доктринами, отъ всего, что хоть сколько-нибудь имѣло связь съ французской революціей. Какъ извѣстно, Павелъ I привелъ литературу въ страшный трепетъ своими указами. Первымъ изъ своихъ указовъ императоръ повелѣвалъ: «книги, цензурою признаваемыя недозволенными, и даже тѣ, кои окажутся сомнительными, представлять на разсмотрѣніе Совѣту» [2]), т. е. подвергалъ литературу непосредственному надзору высшаго правительства, относившагося подозрительно и сурово къ писателямъ. Послѣднимъ своимъ указомъ по цензурѣ, изданнымъ въ 1800 г. 18 апрѣля, императоръ заканчивалъ свою крайнюю мѣру огражденія русскаго общества «отъ разврата вѣры, гражданскаго закона и благодѣнствія». «сочиненіями, наполненными зловредными умствованіями... издаваемыми въ областяхъ, подъ обладаніемъ французскимъ состоящихъ», тѣмъ, что запрещалъ «впускъ изъ-за границы всякаго рода книгъ и даже музыкальныхъ произведеній [3]).

«Дальше этого идти было некуда въ дѣлѣ огражденія русскаго общества отъ увлеченія либеральными доктринами.

---

[1]) Скабичевскій А. М.: „Очерки исторіи русской цензуры“ С.П. 1892 г. 65 стр.

[2]) Именной указъ, объявленный генералъ-прокурорамъ 4 іюля 1797 П. С. З. XXIV, № 18032.

[3]) П. С. З. т. XXIV, № 19387.

Кажется должна была бы совершенно порваться связь нашего просвѣщенія съ западно-европейскимъ. Окно, которое прорубилъ Петръ I въ Европу, должно было бы захлопнуться на благо нашему самодержавію, которое видѣло въ западно-европейскомъ просвѣщеніи подрывъ своему престижу, основанному на теоріи божественнаго права, потерявшаго на западѣ свое обаяніе. Теперь Павелъ I, учредивъ цѣлую систему цензурныхъ установленій, какъ бы окончательно хотѣлъ оградить Русь отъ Европы китайскою стѣною, за которой такъ тяжело дышалось сколько-нибудь мыслящему человѣку.

Столь тягостныя условія, поставленныя для мысли, возмущали душу и юныя убѣжденія наслѣдника престола — Александра. Какъ мы уже видѣли изъ юношескаго его письма, предметомъ его мечты было то время, когда онъ будетъ имѣть возможность перевести на русскій языкъ цѣлую массу иностранныхъ произведеній, когда слово будетъ свободно. Сдѣлавшись императоромъ, онъ, естественно, прежде всего поспѣшилъ отмѣнить всю тяжелую систему цензурныхъ установленій своего отца. Стремясь доставить обществу «всѣ возможные способы къ распространенію полезныхъ наукъ и художествъ», онъ отмѣнилъ указомъ 31-го марта 1801 года запрещеніе Павла I-го ввозить изъ-за границы всякія произведенія печати, уничтожилъ и всякаго рода цензуры въ городахъ и при портахъ, дозволилъ вновь учредить вольныя типографіи, на основаніи закона 1783 г. Ученыя, учебныя и другія правительственныя учрежденія, имѣвшія свои типографіи имѣли право самостоятельной цензуры [1]). Этотъ порядокъ былъ временнымъ. Вскорѣ цензура была возложена на университеты, но такъ какъ въ С.-Петербургѣ не было еще университета, то въ

[1]) П. С. З. т. XXIV № 19807, т. XXVII № 20104 и № 20139, № 20701, № 20597.

силу этого въ 1804 году 9 іюля былъ изданъ, «Уставъ о цензурѣ», составленный главнымъ правленіемъ училищъ. Основной идеей этого устава, указанной графомъ Заводовскимъ. во всеподданнѣйшемъ докладѣ объ утвержденіи его было то, что имъ «нимало не стѣсняется свобода мыслить и писать; но токмо взяты пристойныя мѣры противъ злоупотребленія оной». Слѣдуя этому принципу, «цензурный комитетъ и каждый цензоръ, въ особенности при разсматриваніи книгъ и сочиненій, наблюдаетъ, чтобы ничего не было въ оныхъ противнаго Закону Божію, правленію, нравственности и личной чести какого-либо гражданина»... (§ 15) «Впрочемъ цензура въ запрещеніи печатанія и пропуска книгъ и сочиненій руководствуется благоразумнымъ снисхожденіемъ, удаляясь отъ всякаго пристрастнаго толкованія сочиненій или мѣстъ въ оныхъ, которыя по какимъ-либо мнимымъ причинамъ кажутся подлежащими запрещенію. Когда мѣсто, подверженное сомнѣнію, имѣетъ двоякій смыслъ, въ такомъ случаѣ лучше истолковать оное выгоднѣйшимъ для сочинителя образомъ, нежели его преслѣдовать» (§ 21) «Скромное и благоразумное изслѣдованіе всякой истины, относящейся до вѣры, человѣчества, гражданскаго состоянія, законоположенія, управленія государственнаго или какой бы то ни было отрасли управленія, не только не подлежитъ и самой умѣренной строгости цензуры, но пользуется совершенною свободою тисненія, возвышающею успѣхи просвѣщенія» (§ 22)[1]) Уставъ этотъ, не смотря на то, что былъ «основанъ на отжившихъ началахъ административнаго произвола», до сихъ поръ считается самымъ либеральнымъ изъ всѣхъ

[1]) См. Уставъ о цензурѣ 1804 г. въ Сборникъ постановленій по цензурѣ съ 1720—1862 г. С.П. 1862 г. Юбил. изд. министр. народ. просвѣщенія 102 стр. 100 и 101 стр.

созданныхъ самой бюрократіей въ эпоху ея исключительнаго господства. Но то именно обстоятельство, что уставъ былъ основанъ на началахъ административнаго произвола, вело къ тому, что свобода печати скоро подверглась ограниченію, а подъ вліяніемъ перемѣнъ во внутренней политикѣ вмѣстѣ съ ослабленіемъ прежняго довѣрія къ свободѣ общественнаго мнѣнія онъ постоянно нарушался. Цензура дѣлалась слѣпымъ орудіемъ вѣяній и партій, господствовавшихъ въ высшихъ сферахъ правительственной власти. При полномъ административномъ произволѣ и вверху и внизу область вѣдѣнія цензуры была крайне неопредѣленна. Цѣлостность устава 1804 года постоянно нарушалась. Такъ, въ 1808 году 6 декабря былъ изданъ именной, объявленный Сенату министромъ народнаго просвѣщенія, указъ «о непечатаніи никакихъ книгъ безъ разсмотрѣнія оныхъ въ цензурахъ Университетскихъ Округовъ» [1]), а указомъ именнымъ, объявленнымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ гражданскимъ губернаторамъ, было повелѣно наблюдать, «дабы въ губерніяхъ, управленію ихъ ввѣренныхъ, никакія сочиненія безъ цензуры печатаемы не были» [2]).

Эти указы были еще не столь стѣснительны. Литература оставалась всетаки подъ наблюденіемъ исключительно учебнаго вѣдомства. Но не надолго былъ устраненъ отъ литературы полицейскій надзоръ. Уже въ манифестѣ 1810 г. 25 іюля о раздѣленіи государственныхъ дѣлъ на особыя управленія, къ числу предметовъ министерства полиціи отнесены «дѣла по цензурнымъ установленіямъ» [3]); ко второй экспедиціи этого министерства отнесены: типографіи, дѣла о книгахъ, противныхъ нравственности и общимъ по-

---

[1]) П. С. З. т. XXX № 23383. Юбил. изд. министер. народ. просвѣщенія 103 стр.

[2]) П. С. З. т. XXX, № 23526.

[3]) П. С. З. т. XXXI, № 24307.

становленіямъ, о «ложныхъ слухахъ, разглашеніяхъ, пасквиляхъ, сочиненіи подложныхъ бумагъ и тому подобномъ», наконецъ—цензура всѣхъ медицинскихъ сочиненій, разсмотрѣніе опытовъ, открытій и тому подобные предметы, къ ученой части принадлежащіе [1]). Больше того, съ 1811 г. къ вѣдѣнію министра полиціи отнесены не только «надзоръ, чтобъ не обращались въ имперіи книги и сочиненія, напечатанныя безъ дозволенія цензуры», но и обязанность слѣдить за внутреннимъ содержаніемъ издаваемыхъ произведеній печати. Это была своего рода цензура надъ цензурой. «Если министръ полиціи усмотритъ, что въ книгахъ и сочиненіяхъ и съ одобреніемъ цензуры изданныхъ, допущены мѣста и выраженія, подающія поводъ къ превратнымъ толкованіямъ, общему спокойствію противнымъ, таковыя министръ полиціи обязанъ немедленно, съ замѣчаніями своими, вносить на Высочайшее усмотрѣніе и ожидать повелѣнія». Свое вліяніе на печать министръ полиціи имѣлъ и съ другой стороны. Хотя «дозволеніе заводить новыя частныя типографіи принадлежитъ министру просвѣщенія, но не иначе, какъ когда представлено будетъ учредителемъ одобрительное отъ министра полиціи свидѣтельство въ благонадежности его» [2]).

Можно себѣ представить отношеніе къ дѣлу цензуры поставленнаго во главѣ министерства полиціи, бывшаго С.-Петербургскаго оберъ-полицеймейстера А. Д. Балашева. Онъ очень широко понялъ свои цензурныя обязанности. Первымъ дѣломъ его было отношеніе къ министру народнаго просвѣщенія, которымъ онъ требовалъ его распоряженія о томъ, чтобъ онъ приказалъ цензурнымъ комитетамъ доставить ему свѣдѣнія о книгахъ, одобряемыхъ ими къ печати, а второе—извѣщалъ объ устройствѣ при своей кан-

---

[1]) П. С. З. т. XXI, № 24326.
[2]) П. С. З. т. XXI, № 24687.

целяріи особаго комитета для «цензурной ревизіи». Проэктъ этого учрежденія, внесенный въ комитетъ министровъ, былъ одобренъ и порученъ Балашеву для внесенія на Высочайшее утвержденіе. Такое учрежденіе безусловно въ корнѣ подрывало уставъ 1804 г. и лишало значенія цензурные комитеты министерства народнаго просвѣщенія, а потому министръ народнаго просвѣщенія, графъ Разумовскій, въ отсутствіе котораго разсматривался въ комитетѣ министровъ проэктъ о цензурномъ при министрѣ полиціи комитетѣ, опротестовалъ проэктъ Балашева. По его мнѣнію, въ наказѣ министерству полиціи не усматривается «достаточнаго повода для подобнаго учрежденія». Статьею же, которой по предложенію министра полиціи на комитетъ возлагается обязанность просматривать вновь всѣ выходящія на россійскомъ языкѣ книги и сочиненія, хотя бы онѣ и были одобрены цензурными комитетами, послѣдніе совершенно лишаются сдѣланной имъ уставомъ о цензурѣ довѣренности и дѣйствіе ихъ становится излишнимъ. Слова наказа «если полиція усмотритъ» не могли содержать въ себѣ ту мысль, чтобы всѣ сочиненія были вновь разсматриваемы въ министерствѣ полиціи, а означаютъ только: «если дойдутъ до свѣдѣнія министерства полиціи». Далѣе графъ Разумовскій указывалъ комитету на тотъ вредъ для просвѣщенія, который долженъ произойти отъ предполагаемаго Балашевымъ предварительнаго просмотра въ самомъ Петербургѣ и на таможняхъ, какъ прежде, всѣхъ книгъ, вновь привозимыхъ изъ-за границы [1]).

Изложивъ управляющему дѣлами комитета министровъ причины, по коимъ онъ не согласенъ на приведеніе въ дѣйствіе проэкта Балашева, графъ Разумовскій просилъ отложить приведеніе въ дѣйствіе этого проэкта

---

1) Скабичевскій н. с. 116—117 стр.

до разсмотрѣнія Государственнымъ Совѣтомъ другого представленнаго туда имъ самимъ проэкта объ учрежденіи министерства народнаго просвѣщенія. Естественно, что проэктъ Балашева могъ подать поводъ къ страннымъ противорѣчіямъ между комитетомъ министровъ и Государственнымъ Совѣтомъ, этою высшею законосовѣщательною инстанціею, которую не должно было бы миновать ни одно положеніе, получающее силу закона.

Какъ же отнесся къ этому справедливому, законному протесту комитетъ министровъ? Онъ, «по выслушаніи сего мнѣнія министра просвѣщенія, остался при своемъ прежнемъ положеніи, которое удостоилось уже Высочайшей апробаціи». Такое явно незаконное дѣйствіе комитета хорошо понимали и сами члены его, изъ которыхъ нѣкоторые были даже согласны съ мнѣніемъ Разумовскаго, а М. М. Сперанскій прямо полагалъ, что дѣло это «принадлежитъ по Совѣту». Какъ видно по извлеченію изъ журнала комитета министровъ за 1812 годъ, 4 февраля статсъ-секретарь Молчановъ объявилъ комитету министровъ, «что Государь Императоръ Высочайше повелѣть соизволилъ, чтобы дѣло объ учрежденіи при министерствѣ полиціи цензурнаго комитета, о которомъ при подписаніи журнала 24 января произошли разныя мнѣнія, внесено было въ Государственный Совѣтъ» [1]); Но было ли внесено туда или нѣтъ это дѣло, неизвѣстно. извѣстно только, что протестъ Разумовскаго остался безъ послѣдствій. Дѣло введенія административнаго произвола въ цензуру было сдѣлано, очевидно, безъ участія Государственнаго Совѣта, не законодательнымъ, а чисто административнымъ путемъ.

Зависимость цензуры не только отъ Главнаго Правленія Училищъ, но и отъ комитета цензурной

---

[1]) Журналъ комитета министровъ т. II. С.П. 1891 г. 703 стр. 297.

ревизіи при министерствѣ полиціи, должна была отразиться на прессѣ тяжелымъ гнетомъ со стороны, вѣдомства относившагося къ ней крайне подозрительно и враждебно. Съ этого времени начинается полный произволъ министерства полиціи въ дѣлѣ запрещенія произведеній. Дѣйствуя самостоятельно всѣми способами, какъ-то—отбираніемъ печатныхъ произведеній, опечатываніемъ ихъ, оно не справляется предварительно съ Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія, что обязана была сдѣлать согласно § 34 цензурнаго устава. Тѣмъ болѣе не справлялось Министерство Полиціи съ постановленіемъ § 22 цензурнаго устава, которымъ дозволялась нѣкоторая «свобода тисненія». Втуне звучали слова этого § для власти министра полиціи, а вмѣстѣ съ тѣмъ начало законности какъ въ его дѣйствіяхъ, такъ и въ дѣятельности Министерства Народнаго Просвѣщенія вполнѣ отсутствовало. Послѣднее постоянно должно было дѣлать уступки Министерству Полиціи, которое по дѣламъ печати начало вполнѣ подчинять его себѣ [1]).

Но и само Министерство Народнаго Просвѣщенія, не уступало въ репрессивныхъ мѣрахъ Министерству Полиціи, особенно во время господства въ управленіи и въ воспитаніи народномъ началъ Священнаго Союза. Какъ мы видѣли, слѣдствіемъ этихъ руководящихъ началъ политики былъ разгромъ университетовъ съ ихъ либеральными началами, введенными уставами 1804 года. Смотря на слово человѣческое, какъ на проводникъ адской силы философіи XVIII в., а на книгопечатаніе, какъ на ея орудіе, Министерство Народнаго Просвѣщенія въ своей заботѣ спасти русское юношество отъ вреднаго вліянія германскихъ университетовъ рѣшилось изгнать изъ нихъ и изъ ихъ библіотекъ все то, что хоть

---

[1]) А. М. Скабичевскій, н. с. 117—122 стр.

сколько-нибудь отзывалось духомъ либеральныхъ доктринъ и тлетворнымъ духомъ знаній. Книги изъ библіотекъ не всѣ выдавались профессорамъ, а въ лекціяхъ запрещалось говорить все, относящееся къ правительству. Роль Министерства Полиціи перешла въ этомъ случаѣ къ самому Министерству Народнаго Просвѣщенія, которое не осталось послѣ разгрома университетовъ въ долгу и предъ прессой. Изъ него теперь разразился громъ и надъ прессой и цензурой. Въ 1817 году, самъ министръ народнаго просвѣщенія, князь Голицинъ, предписалъ цезурнымъ комитетамъ не пропускать «ничего, относящагося до правительства, не испросивъ прежде на то согласія отъ того Министерства, о предметѣ котораго въ книжкѣ (журнала) разсуждается» [1]) Этимъ цензура дробилась чуть ни по всѣмъ министерствамъ. Теперь не только одно Министерство Народнаго Просвѣщенія вѣдало дѣло цензуры. Мы видимъ, что Комитетъ Министровъ то же дѣлаетъ и своими постановленіями [2]). Результатомъ дробленія цензуры по вѣдомствамъ была ея строгость. Цензура была настолько строга, что уже въ 1816 году возникли сомнѣнія по поводу безцензурнаго печатанія судебныхъ записокъ, столь необходимыхъ для судебной гласности. Но и цензурный комитетъ, съ разрѣшенія министра народнаго просвѣщенія, получилъ право давать дозволеніе на печатаніе записокъ по судебнымъ спорнымъ дѣламъ съ тѣмъ только, чтобы въ сихъ запискахъ не было выраженій, оскорбительныхъ для правительственныхъ мѣстъ, либо частныхъ лицъ [3]). Въ началѣ 1817 г. дѣло пошло далѣе, возникло сомнѣніе вообще о приличъ-

---

[1]) Юбилейное Издан. Минист. Народ. Просвѣщ. 160 стр.

[2]) Историч. очеркъ дѣят. Комитета Министровъ" Середонина 339—340 стр.

[3]) Русская Старина 1889 г., № 10 стр. 195—196.

ности печатанія судебныхъ записокъ и министръ положилъ по этому поводу слѣдующую резолюцію: «По уставу о цензурѣ въ числѣ представленныхъ къ разсмотрѣнію цензурнаго комитета книгъ и сочиненій не упоминается нигдѣ о подобныхъ запискахъ по частнымъ дѣламъ», почему министръ заключилъ, что писать объ этихъ предметахъ недозволено. Это запрещеніе было неоднократно подтверждаемо княземъ Голицинымъ и сдѣлалось правиломъ для цензуры, исключая западныхъ губерній [1]), въ которыхъ это было запрещено по Высочайше утвержденному докладу Великаго Князя Константина Павловича [2]).

Теперь отъ устава 1804 года ничего не осталось на практикѣ. Распоряженіями министерской власти уничтожено въ немъ все самое существенное, обличена самая сущность его либеральнаго духа. Онъ теперь уже совсѣмъ оказывался безъ приложенія. Но самый фактъ существованія устава, имѣющаго силу закона, долженъ былъ явиться виновникомъ постояннаго нарушенія его министерской властью. Исказивъ его на практикѣ до неузнаваемости, министерская власть должна была для собственнаго успокоенія и оправданія создать новый уставъ, который не давалъ бы возможности указывать на нее, какъ на нарушительницу закона. Она готова это сдѣлать, но только съ условіемъ, чтобы составленіе новаго устава по дѣламъ книгопечатанія не отдавалось на обсужденіе государственнаго совѣта, какъ то должно бы быть по закону. Для составленія новаго устава, который вполнѣ соотвѣтствовалъ бы духу, господствовавшему въ правительственныхъ сферахъ, который сковалъ бы прессу, какъ стальными оковами, былъ составленъ коми-

---

[1]) Скабичевскій н. с. 157—158 стр.
[2]) П. С. З. XL, № 30328.

тетъ изъ членовъ главнаго правленія училищъ—князя Мещерскаго и Магницкаго и членовъ ученаго комитета: Фосса, Рунича и графа Лаваля. Не говоря уже о такомъ выразительномъ составѣ комитета, каждый можетъ представить себѣ, что бы онъ выработалъ, когда душой дѣла былъ Магницкій, составившій «Проэктъ мнѣнія о цензурѣ вообще и началахъ, на которыхъ предполагаетъ цензурный комитетъ составить для оной уставъ». Этому то комитету самой Высочайшей волей указано было, при составленіи устава принять во вниманіе правила о цензурѣ, дѣйствовавшія въ Варшавѣ, а также и другія указанія, вышедшія послѣ 1804 года. Можно себѣ представить, что долженъ былъ представлять изъ себя уставъ, составленный этимъ комитетомъ. Теперь уже не было нужды отводить полиціи особое значеніе въ дѣлѣ цензуры; министерство народнаго просвѣщенія, имѣя такихъ агентовъ, какъ Магницкій, само не хуже могло справиться съ этимъ дѣломъ; нужно было взять цензуру изъ рукъ университетовъ. Это было сдѣлано. Цензурные комитеты по проэкту устава были выдѣлены въ независимые отъ университетовъ органы и состояли изъ лицъ, «по званію и по личной довѣренности министра значительныхъ». Составу цензурныхъ комитетовъ, чисто чиновничьему, соотвѣтствовала и практика ихъ, убивающая всякое свободное научное изслѣдованіе какъ въ сферѣ религіозныхъ, такъ и въ сферѣ политическихъ вопросовъ. Въ изслѣдованіи области религіозной запрещалось «всякое произведеніе словесности, въ которомъ гордость и своевольство разума человѣческаго усиливается изъяснить и доказать недоступныя для нихъ святыя таинства вѣры», (§ 31), все противное явно или косвенно должному уваженію іерархіи церковной вообще и къ мѣстамъ и лицамъ, ее составляющимъ (§ 29) и т. п. Въ научномъ изслѣдованіи, въ области политическихъ вопросовъ запрещалось «всякое

твореніе, не токмо открыто возмутительное противъ властей предержащихъ, но и скрытно ослабляющее должное къ нимъ почтеніе (§ 32), всякое сочиненіе, въ которомъ заключаются прямыя или косвенныя направленія на ту непреложную истину, что монархическій образъ правленія въ началѣ обществъ данъ въ примѣръ самимъ Богомъ и составляетъ единое твердое, законное и благотворное ихъ основаніе (§ 33). Нечего и говорить, какая ограниченная область предметовъ оставалась доступной для изслѣдованія.

Лучше этой краски, въ которую окрашивалось здѣсь самодержавіе, нельзя и придумать. Здѣсь оно возводится чуть ни въ догматъ, въ непреложную истину, противъ которой погрѣшаетъ теорія естественнаго права съ ея національнымъ суверенитетомъ, теорія, которую исповѣдывалъ въ своей юности самъ самодержецъ Александръ I. Очень характерный по тому времени взглядъ на вредное вліяніе этой теоріи содержится въ секретной инструкціи цензурному комитету, гдѣ излагаются поводы къ составленію устава. «Духъ времени, гласитъ инструкція, очевидно и во многихъ государствахъ Европы открыто уже стремится на разрушеніе всякаго гражданскаго порядка». Указавъ затѣмъ на то, какъ разрушительно подѣйствовала на Францію теорія естественнаго права и какъ въ такого рода произведеніяхъ «разливается ядъ опаснѣйшаго всѣхъ прежнихъ временъ невѣрія», авторъ приходитъ къ выводу, что ни одно христіанское правительство не можетъ въ подобныхъ обстоятельствахъ... остаться бездѣйственнымъ. «Между мѣрами, противоборствующими сей господствующей въ Европѣ заразѣ, (теоріи естественнаго права?) цензурныя установленія суть одна изъ важнѣйшихъ. По сей причинѣ и на сихъ началахъ составленъ и изданъ нынѣ уставъ для цензурнаго комитета» [1]).

[1]) Скабичевскій н. с. 185—186 стр.

На роль палачей свободной мысли, роль губителей просвѣщенія и политическаго развитія страны обрекались цензурные комитеты этимъ важнымъ законоположеніемъ, составленнымъ на началахъ полнаго административнаго произвола. Если иногда и въ настоящее время говорятъ, что политическое развитіе Россіи было задержано нашествіемъ монголовъ—татаръ на цѣлыя сотни лѣтъ. то намъ кажется, что этотъ взглядъ не вполнѣ справедливъ. Татарскому нашествію нечего было губить въ некультурной Руси, которая была по тому времени внѣ всякой связи съ западомъ. Но возможность самаго лучшаго, возможность быстраго развитія политическаго образованія націи была предупреждена, задержана въ лучшій прекраснѣйшій разсвѣтъ политическихъ движеній на западѣ реакціей, господство которой наступило со второй половины царствованія Александра I и пронеслось, за исключеніемъ небольшого проблеска въ 60-е годы, черезъ все 19 столѣтіе русской исторіи и вплоть до нашихъ временъ. Въ то время, когда начала національнаго суверенитета стали осуществляться въ жизни народовъ, наше правительство старалось оторвать своихъ подданныхъ отъ западноевропейской культуры; оно истребляло изъ политическаго образованія все, что напоминало бы свободное развитіе на началахъ духа времени, который стремился къ разрушенію отживающихъ вѣковыхъ устоевъ и къ господству новыхъ началъ въ политической и соціальной жизни. Правительство посмотрѣло на западно-европейское движеніе, какъ на заразу и въ лицѣ цензурныхъ комитетовъ объявило ей борьбу у себя на родинѣ въ видахъ не «токмо для собственной безопасности, но и для настоящаго и будущаго блага своихъ подданныхъ». Проэктъ новаго устава не получилъ утвержденія, потому что былъ переданъ въ ученый комитетъ для сравненія его съ новымъ уставомъ для духовной цензуры. Дѣло должно

было нѣсколько затянуться и разрѣшиться при новомъ министрѣ, А. С. Шишковѣ [1]), создавшемъ свой не менѣе реакціонный уставъ 1826 года, а до приведенія его въ дѣйствіе цензурный тяжелый и невыносимый гнетъ министерства князя Голицина продолжался циркулярными его распоряженіями, идущими въ обходъ законоположеній устава 1804 года.

ГВАВА XI-я

Крестьянскій вопросъ.

Какъ извѣстно изъ разсказовъ А. И. Тургенева, мысль объ учрежденіи въ Россіи *отвѣтственной* министерской власти возникла въ бесѣдѣ Александра I-го и Лагарпа впервые изъ желанія облегчить участь крестьянъ. Со словъ самого Лагарпа А. И. Тургеневъ разсказываетъ, что Государь однажды, придя къ нему, сказалъ: «я бы желалъ броситься въ Неву: такъ тяжело и грустно мнѣ». Отчего же? спросилъ Лагарпъ. «Я узналъ, отвѣчалъ Александръ, что въ Сибири умерло съ голоду нѣсколько тысячъ, и не могу добиться ни отъ кого, нѣсколько дней уже, объясненій по сему дѣлу». Лагарпъ воспользовался симъ случаемъ, чтобы представить ему снова докладъ о необходимости учредить министерство и отвѣтственность министровъ [2]), отчего дѣла получили бы болѣе ясности и государь зналъ бы съ кого спросить. Затѣмъ мы видимъ, что въ негласномъ комитетѣ главнымъ образомъ обсуждались вопросы, посвященные организаціи высшихъ государственныхъ учрежденій. Видя, главнымъ образомъ, въ

---

[1]) Сб. Юбил. Мад. Министер. Народн. Просвѣщенія 161 стр. Скабичевскій 187 стр.

[2]) Письма А. И. Тургенева къ Н. И. Тургеневу, Лейпцигъ 1872 г. стр. 186. Иконниковъ: „Графъ Мордвиновъ“ 60—61 стр.

разрѣшеніи этихъ вопросовъ избавленіе отъ всѣхъ существующихъ въ соціальномъ строѣ Россіи золъ, императоръ особенное вниманіе сосредоточивалъ на организаціи высшихъ государственныхъ учрежденій, придавая вопросамъ соціальнаго характера второстепенное значеніе. По мнѣнію императора, достаточно было замѣнить произволъ правительственныхъ лицъ строго законнымъ порядкомъ управленія и въ соціальномъ быту водворятся всѣ блага свободы, и подданные будутъ благоденствовать. Къ тому же правительственную реформу было легче произвести, чѣмъ реформу соціальныхъ отношеній, крѣпко затянутыхъ ко времени вступленія Александра I на престолъ тугимъ узломъ крѣпостного права. Съ развитіемъ привиллегій сословій, «привиллегій, построенныхъ на понятіи особой, западно-европейской чести» [1]), этотъ узелъ завязывался все туже. Уже давно наступило время, чтобъ разрубить его. Теперь разрѣшеніе этого вопроса должно было стать въ тѣсную связь съ предполагаемыми желаніями Александра ввести законность въ управленіе. Только отъ разрѣшенія перваго вопроса зависѣло осуществленіе второго. Какая могла, въ самомъ дѣлѣ, быть введена законность тамъ, гдѣ за цѣлой половиной населенія не признавалось самаго элементарнаго права человѣческаго общежитія—личной свободы? Наконецъ, какое значеніе должна была бы получить охранительная власть Сената, когда соціальный строй имѣлъ въ своемъ основаніи рабство? Какъ могъ при такомъ строѣ Сенатъ или другое высшее государственное учрежденіе слѣдить за выполненіемъ законности въ управленіи администраціей? Еще члены негласнаго комитета, возражая императору по вопросу объ организаціи Сената, замѣчали, что «охранительная власть его будетъ призрачна, что истинная охрана заключается въ организаціи всего политическаго строя

---

[1]) Градовскій, т. I, Н. Р. Пр. 252 стр.

и въ общественномъ мнѣніи». Этого не отрицалъ и самъ императоръ [1]).

Такого рода соображенія, наряду съ желаніями императора сдѣлать что-либо въ пользу крестьянъ, которые были доведены до самаго плачевнаго состоянія, не имѣя гражданскаго существованія, заставили членовъ комитета посвятить крестьянскому вопросу подрядъ три засѣданія—4-го, 2-го и 18-го ноября. Однако, обсужденіе этого вопроса въ негласномъ комитетѣ не привело почти ни къ какимъ результатамъ. Императоръ Александръ, вмѣстѣ съ другими, искренно желавшими сдѣлать что-нибудь для облегченія участи крѣпостного крестьянства, встрѣтили дружный отпоръ. Даже такой близкій къ императору человѣкъ, каковымъ былъ Лагарпъ, отговаривалъ государя «дѣйствовать рѣшительно, совѣтывалъ избѣгать самаго слова свобода, воля, освобожденіе», замѣняя ихъ описательнымъ выраженіемъ—«перемѣны въ экономическомъ быту, или только улучшеніе и упрощеніе экономическаго быта—Simplification apportée à leur économie, «а главную задачу крестьянской реформы поставлялъ въ томъ, чтобы всячески охранять неприкосновенность помѣщичьихъ правъ собственности, поступать въ дѣлѣ этой реформы безъ малѣйшаго посягательства на права собственности?» [2]).

Императору больше сочувствовали графъ Кочубей, Чарторижскій и Строгановъ. По мнѣнію Чарторижскаго, «право крѣпостное столь ужасно (si horrible), что нѣтъ необходимости ни въ чемъ удерживаться при его нарушеніи; къ тому же всякія опасенія, которыя необ-

---

[1]) Изъ Строгановскаго архива т. II Conferences avec l' Empereur 1801 г. Conference du II Septembre 1801 г. II т. соч. н. с. Великаго Князя Николая Михайловича 101 стр.

[2]) Сухомлиновъ: „Изслѣдованія и статьи по русской литератур. и просвѣщенію“ т. II, СП. 1889 г. Въ статьѣ „Франц. Цезарь Лапартъ“, 116—117, 129—130 стр.

ходимо имѣть въ виду, ему кажутся призрачными». Ропота дворянства бояться нечего, утверждалъ Строгановъ. Дворянство пріобрѣтается службою, а потому оно всегда стремится только къ тому, чтобы ничего не видѣть выше воли императора. «Это классъ самый невѣжественный, самый безпутный и по своему духу—самый тупой» [1]). Тѣ же изъ нихъ, которые получили лучшее воспитаніе, немногочисленны и проникнуты духомъ, нисколько не склоннымъ къ противодѣйствію либеральнымъ мѣрамъ правительства. Къ тому же «въ странѣ деспотической перемѣны вообще дѣлаются болѣе легкими и менѣе опасными, такъ какъ дѣло идетъ лишь о приспособленіи къ волѣ одного лица; всѣ остальные являются въ положеніи барановъ. Иное дѣло опасность со стороны многихъ милліоновъ людей крестьянскаго сословія... которые вездѣ одинаково чувствуютъ тяжесть своего рабства. Должно бояться ихъ неудовольствія и затѣмъ возстанія, а потому если есть въ чемъ нибудь опасность, то она заключается не въ освобожденіи крестьянъ, а въ удержаніи крѣпостного состоянія». Эти очень вѣскія возраженія не произвели однако сильнаго впечатлѣнія. Они не могли найти себѣ сочувствія въ большинствѣ окружающихъ Александра I-го людей, которые были настроены совершенно иначе. Потому то, не имѣя данныхъ для того, чтобъ представить возраженія на слишкомъ прямыя яркія возраженія Строганова, прекратили разговоръ, въ которомъ былъ затронутъ самый основной вопросъ нашего соціальнаго строя. При такомъ отношеніи къ крестьянскому вопросу, казалось, ему грозила опасность быть забытымъ.

---

[1]) C'est la classe la plus ignorante, la plus crapuleuse, dont l' esprit est le plus bouchè.

И только чрезъ годъ, въ ноябрѣ 1802 года, этотъ вопросъ снова былъ возбужденъ по иниціативѣ графа С. П. Румянцева, подавшаго государю проэктъ указа съ очень важнымъ предложеніемъ, осуществленіе котораго, по его мнѣнію, должно было вести къ «постепенному уничтоженію рабства». Ничего радикальнаго не было въ этомъ проэктѣ. Его авторъ исходилъ изъ того соображенія, что «многіе помѣщики находятъ выгоднымъ для себя давать свободу нѣкоторымъ крестьянамъ за извѣстную плату и охотно уволили бы цѣлое селеніе, если бы это оказалось выгоднѣе продажи крѣпостныхъ». Наблюдая строго и безпрестанно за исполненіемъ условій, «согласныхъ съ государственными указаніями и обоюдною пользою, необходимо нужно, по мнѣнію автора, со стороны правительственной власти «утвердить существованіе этого новаго разряда крестьянъ особою грамотою, чтобы оно не опасались пожалованія ихъ Государемъ въ частную собственность». Въ проэктѣ указа о вольныхъ хлѣбопашцахъ, поданномъ имъ вскорѣ послѣ того, онъ высказывается и за возможность селеніямъ выкупиться на свободу сразу, внеся лишь требуемую господиномъ сумму; допускались и такія условія, гдѣ дѣло шло о пріобрѣтеніи не полной свободы, а только о «законномъ утвержденіи земли» съ уплатою «превосходнаго оброка» [1]).

Представленные императору проэктъ указа и записка затронули любимыя мечты его юности. Онъ былъ радъ, что «нашлось средство привести его любимѣйшую мысль къ исполненію и передалъ этотъ проэктъ Государственному Совѣту на разсмотрѣніе или, лучше сказать, на исполненіе». Вотъ почему всѣ члены Совѣта, какъ видно изъ записокъ Державина, хотя и находили этотъ проэктъ не

---

[1]) Семевскій В. И. Крестьянскій вопросъ въ царствованіе Императора Александра I гл. III, Русская Мысль, 1883 г. к. XI 1—2 стр.

полезнымъ, перешептывали между собой о томъ, но согласно всѣ одобрили, какъ и указъ, заготовленный о томъ, апробовали» [1]). Если довѣрять записками Державина, то придется признать, что Государственный Совѣтъ, вопреки своему желанію, призналъ по разсмотрѣніи главную мысль проэкта Румянцева «и съ законами сообразною и могущею, во многихъ случаяхъ, обратиться на пользу обѣихъ сторонъ» [2]). словомъ, подалъ свое мнѣніе только для того, чтобъ не противорѣчить желаніямъ монарха.

Но этотъ фактъ для насъ имѣетъ важность, какъ одно изъ самыхъ лучшихъ доказательствъ того произвольнаго характера, который получила министерская власть со времени самаго своего возникновенія. Въ данномъ случаѣ для проявленія этого произвола нашлась благопріятная почва въ лицѣ министра Державина, по политическимъ убѣжденіямъ котораго «рабство есть обычай, который, утвердясь временемъ, сдѣлался столько священнымъ, что прикоснуться къ нему безъ вредныхъ послѣдствій великая потребна осторожность», Державинъ рѣшилъ предать забвенію освободительную мѣру, придуманную «якобинскою шайкою», окружающею государя. Тормозя это дѣло во всѣхъ засѣданіяхъ совѣта своими пресловутыми антиосвободительными возраженіями, онъ рѣшилъ не дать ему ходу и послѣ того, когда совѣтомъ были уже выработаны проэкты указа Сенату и инструкціи министру внутреннихъ дѣлъ. Когда Державину, какъ генералъ-прокурору, былъ присланъ именной указъ Сенату о вольныхъ хлѣбопашцахъ, то онъ, не отправляя его по назначенію, поѣхалъ во дворецъ, гдѣ сталъ представлять государю неудобность и безполезность новаго закона, такъ

---

[2]) Записки Державина изд. П. И. Бартенева, 485—486 стр.

[2]) Юбилейное изд. Государств. Совѣта 1801—1901 г. 12 стр.

какъ «непросвѣщенной черни опасно много твердить о вольности», которой она не понимаетъ и понять не можетъ. Этотъ указъ долженъ былъ повести, по его мнѣнію, чуть ли не къ разстройству государственнаго хозяйства, которое «потерпитъ какъ въ сборѣ рекрутъ, такъ и денежныхъ повинностей», потому что «крестьяне по своевольству своему и лѣности разбредутся, куда глаза глядятъ». Теперь же помѣщики—«наилучшіе блюстители или полиціймейстеры за благочиніемъ и устройствомъ поселянъ въ ихъ селеніяхъ».

Это представленіе произвело на государя такое впечатлѣніе, что онъ приказалъ указъ свой отдать снова для пересмотра въ Совѣтъ. Однако приближенная партія, сочувствующая указу, представила государю весьма сильныя основательныя возраженія противъ представленій Державина. Результатомъ ихъ было то, что ему снова было приказано отослать указъ въ Сенатъ для непремѣннаго исполненія. Огорченный этимъ, Державинъ задумалъ воспользоваться для выполненія своей цѣли правомъ Сената входить съ докладомъ къ императору, когда какой-нибудь новоизданный законъ покажется темнымъ, неудобоисполнительнымъ и вреднымъ государству. Но въ Сенатѣ на этотъ разъ ему не удалось провести своего плана, несмотря на всѣ свои интриги. Указъ былъ принятъ, записанъ и отосланъ для исполненія въ первый департаментъ. Послѣдняя его проба въ этомъ дѣлѣ, чтобы возвратить указъ опять обратно въ общее собраніе, «будто по разнорѣчію въ исполненіи», также не удалась. Оберъ-прокуроръ Голицинъ передалъ разсужденія Державина о безполезности и неудобности этого указа императору, который въ тотъ же день указалъ ему на его обязанности, какъ министра, не критиковать указовъ, а наблюдать о «непремѣнномъ ихъ исполненіи» [1]).

[1]) Записки Державина, назв. изд. 485–490 стр.

Этотъ фактъ служитъ яркимъ доказательствомъ того, что значили въ то время личные доклады министровъ. Здѣсь мы имѣемъ дѣло съ личнымъ представленіемъ Державина, съ такимъ предрѣшеніемъ вопроса, которое противорѣчило Высочайшей волѣ, однако поддавшейся однажды впечатлѣнію представленій Державина. Разсмотрѣнный нами фактъ есть одно изъ безчисленныхъ доказательствъ того, что наше законодательство въ эпоху Александра I не чуждо было разнообразнымъ вліяніямъ, оказываемымъ на Высочайшую волю приближенными лицами и министрами. Въ этомъ указѣ не было ничего обезпечивающаго крестьянамъ свободный переходъ въ независимое положеніе отъ помѣщиковъ.

Государственный Совѣтъ, гдѣ онъ разсматривался, не уходилъ далеко отъ Державина въ своихъ взглядахъ на освобожденіе крестьянъ. «Признавая основную мысль графа С. П. Румянцева «сообразной съ законами и могущей обратиться на пользу обѣихъ сторонъ», онъ пришелъ къ заключенію, что при усилившейся въ умахъ мысли объ освобожденіи крестьянъ, «малѣйшій поводъ и прикосновеніе къ этому предмету могутъ произвести опасныя заблужденія». Потому Совѣтъ полагалъ не объявлять общаго закона, а издать частно на одно лицо указъ, положивъ въ его основаніе прошеніе графа Румянцева. Въ концѣ указа дозволеніе освобождать крестьянъ съ отдачею имъ земель распространялось и на всѣхъ помѣщиковъ, которые пожелаютъ имъ воспользоваться, но съ тѣмъ, чтобы каждый испрашивалъ на совершеніе своего намѣренія особенное Высочайшее соизволеніе [1]). Такимъ частнымъ лицомъ, на которое изданъ былъ указъ, явился министръ внутреннихъ

---

[1]) Юбилейное изд. Государств. Совѣта 1901 г. С.П. 12 стр.

дѣлъ. Для руководства ему 21 февраля 1803 г. были Высочайше утверждены правила при разсмотрѣніи условій между помѣщиками и крестьянами по указу 20 февраля 1803 года. Согласно этимъ правиламъ, министръ внутреннихъ дѣлъ получилъ обширнѣйшую власть въ дѣлѣ освобожденія крестьянъ, въ доставленіи имъ личной свободы. Можно сказать, что первыя начатки крестьянской свободы были отданы въ руки бюрократіи, которой это освобожденіе было непріятно, противно. Но это еще не все. Трудности освобожденія крестьянъ заключались въ той длинной процедурѣ, въ тѣхъ формальностяхъ, которыми оно было обставлено по указу. Дѣло освобожденія по этому указу сопровождалось слишкомъ длинной волокитой на мѣстахъ и въ центрѣ. [1]). Лучшее желаніе императора было одѣто въ холодную бюрократическую форму. Трудно было потому ожидать какого-либо успѣха въ этомъ дѣлѣ. Естественно, что результаты этого указа были крайне незначительны. На основаніи закона 20 февраля 1803 г. въ теченіе всего царствованія Александра I-го было 160 случаевъ освобожденія крестьянъ отъ крѣпостной зависимости [2]). Напрасно министръ юстиціи Державинъ положилъ столько труда на то, чтобы не дать дѣлу движенія и осуществленія. Безъ него это могли сдѣлать другимъ способомъ косныя учрежденія чиновно-канцелярскаго строя. Министръ внутреннихъ дѣлъ, графъ Кочубей, предлагавшій въ негласномъ комитетѣ «лучше рѣшить этотъ вопросъ однимъ разомъ» и при томъ въ положительномъ смыслѣ, осуществлялъ на практикѣ мѣры совсѣмъ иного характера. Въ поясненіе указа о вольныхъ хлѣбопашцахъ,

---

[1]) Пер. П. С. З. XXVII, № 20625. Тоже Вараднивовъ: „Исторія Минист. Внут. Дѣлъ“ стр. 90—93.

[2]) Семевскій н. с. 15 стр. Рус. М. кн. XI, 1883 г.

онъ подтверждалъ, въ изданномъ имъ циркулярѣ, что правительство вовсе не имѣло намѣренія освобождать крестьянъ изъ помѣщичьей зависимости, а предполагало только доставить помѣщикамъ возможность отдавать свои земли или обращать въ продажу за выгоднѣйшія цѣны [1]).

Плачевный результатъ хорошаго начала, нужно полагать, долженъ былъ огорчить Александра I-го. Онъ дѣлаетъ попытки улучшить положеніе крестьянъ путемъ воздѣйствія на губернаторовъ. Изъ всеподданнѣйшихъ докладовъ графа Строганова видно, что, по мысли самого императора, предполагалось разослать секретный циркуляръ всѣмъ начальникамъ губерній. Въ основу его хотѣли положить желаніе, чтобы «жители были ограждены отъ внутреннихъ притѣсненій, чтобы внимать на внутренній порядокъ управленія крестьянъ помѣщиками и предупреждать безпорядки». Въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ Строгановъ, соглашаясь съ тѣмъ, что власть помѣщиковъ угнетаетъ крестьянъ, однако сомнѣвается въ благопріятномъ результатѣ циркуляра, направленнаго къ прекращенію вражды между этими двумя разрядами [2]). Его всеподданнѣйшій докладъ показываетъ, что онъ, какъ товарищъ министра внутреннихъ дѣлъ, лучше самого министра понималъ, какое господство полнѣйшаго произвола, а не права царило у насъ, на Руси того времени, въ дѣлѣ личной свободы. Права личной свободы не было, а вмѣстѣ съ тѣмъ и нечего было защищать. По его мнѣнію, необходимо нужно было сначала создать это право личной свободы, а для того необходимо нужно было идти прямымъ путемъ, путемъ пріобрѣтенія крестьянами независимости отъ власти помѣщиковъ. Остальное все—ни

---

[1]) Юбилейное изд. мин. внутр. дѣлъ 28 стр.

[2]) Изъ Строгановскаго архива, т. 4-й Кн. Николая Михайловича II 317—319.

къ чему не ведущія средства, вносящія произволъ въ соціальныя отношенія. Необходимо создать крестьянское сословіе, надѣлить его опредѣленными правами, а потомъ уже и можно говорить объ его «охранительныхъ правахъ».

Дальнѣйшее развитіе законодательства въ Александровскую эпоху не сдѣлало ничего существеннаго для рѣшенія этого вопроса, хотя изъ обзора литературы видно, что его нельзя было оставлять въ забвеніи. Мы не будемъ разсматривать обширную литературу частныхъ мнѣній, появившихся въ то время по крестьянскому вопросу. Отрицательныя мнѣнія былл высказаны людьми стараго времени, враждебно относящимися къ новому движенію. Ихъ возраженія напоминаютъ возгласы нашихъ теперешнихъ охранителей, такъ называемыхъ «истинно русскихъ людей» и ихъ представителей—Гринмута и К-о. Эти возраженія исполнены тѣмъ большей вражды къ новому движенію, когда идеи, которымъ они не сочувствуютъ, готовы перейти въ дѣйствительность. Обыкновенный пріемъ ихъ въ этихъ случаяхъ—выставить на показъ мнимыя опасенія. «Этотъ пріемъ съ замѣчательной послѣдовательностью проходитъ чрезъ всѣ эти мнѣнія, относящіяся къ данному вопросу» [1]). Во всемъ, что появлялось въ литературѣ сочувствующаго освобожденію крестьянъ, охранители готовы были видѣть чуть ли не потрясеніе всѣхъ основъ. Такъ смотрѣли на эту реформу такіе представители охранительнаго направленія, какъ Растопчинъ, В. Н. Каразинъ и самъ историкъ Карамзинъ—ярый защитникъ монархическихъ принциповъ. Большинство изъ высказанныхъ охранителями мнѣній сдѣлались извѣстны Александру I-му и должны были произвести на него впечатлѣніе. Въ нихъ общее было то, что

---

[1]) Пл.онниковъ н. с. 211 стр.

крѣпостное право согласно по своему духу съ монархическимъ строемъ государства. Но такъ какъ у императора не было достаточно рѣшимости къ ограниченію своей власти, то воззрѣнія охранителей становились по необходимости руководящей нитью во всѣхъ отношеніяхъ правительственной власти по этому вопросу. Не смотря на все это, императоръ часто возвращался къ этому вопросу, видя, что созданныя учрежденія не обезпечиваютъ начала законности въ управленіи. Онъ понималъ хорошо, что корень произвола кроется не только въ политическомъ строѣ, но и въ соціальныхъ отношеніяхъ, которыми парализуется всякое распоряженіе, клонящееся къ введенію законности.

Особенно хорошо понялъ это его ближайшій сотрудникъ—Сперанскій. Мы уже встрѣчались съ его взглядомъ, на этотъ предметъ [1]). Предполагая только возможность постепеннаго освобожденія крестьянъ, онъ впадалъ въ большую ошибку, думая, что можно будто бы пользоваться на первыхъ порахъ личной свободой, находясь въ то же время въ матеріальной зависимости отъ другого. На долю личной свободы крестьянъ онъ оставлялъ лишь только то, что никто не можетъ быть наказанъ по суду и никто не обязанъ нести личную службу по произволу другого. Гарантіей этого является неясно выраженное требованіе сельскихъ судовъ въ помѣщичьихъ имѣніяхъ. Во всякомъ случаѣ Сперанскій—врагъ крѣпостного права. По его мнѣнію, оно наноситъ страшный вредъ общественному и политическому строю, потому что ведетъ за собой распаденіе народа на различныя сословія, на различныя корпораціи, что, въ свою очередь, можетъ считаться причиной абсолютнаго правленія, девизомъ котораго служитъ «Divide et impera». «Первый шагъ, который нужно сдѣлать для ограниченія абсолют-

---

[1]) См. выше стр. 133—135.

ной власти, это—положить конецъ раздорамъ, существующимъ между различными сословіями и различными состояніями, соединить ихъ всѣ, чтобы уравновѣсить силу правительства». Къ сожалѣнію, совсѣмъ другую картину соціальныхъ отношеній видѣлъ Сперанскій въ Россіи. Все въ этихъ отношеніяхъ зависитъ не отъ закона, но только отъ воли абсолютнаго властителя, отъ которой зависитъ и самъ законъ, его происхожденіе и провозглашеніе [1]). «Я хотѣлъ бы, говоритъ далѣе Сперанскій, чтобы кто-нибудь указалъ мнѣ, какая разница въ отношеніяхъ крѣпостныхъ къ ихъ господамъ и дворянъ къ неограниченному монарху. Развѣ послѣдній не имѣетъ надъ дворянами той же власти, какъ они надъ своими рабами? Такимъ образомъ, вмѣсто пышнаго дѣленія русскаго народа на различныя сословія: дворянъ, купцовъ, мѣщанъ,—я нахожу, говоритъ онъ, только два класса: рабовъ самодержца и рабовъ землевладѣльца.. Отношенія, въ которыя поставлены между собой оба эти класса рабовъ, окончательно уничтожаютъ всякую энергію въ русскомъ народѣ. Слѣдствіями такихъ соціальныхъ отношеній, по мнѣнію Сперанскаго, является невозможность для народа какихъ-нибудь успѣховъ во всѣхъ областяхъ государственной жизни. «Россія, раздѣленная на различные классы, истощаетъ свои силы въ борьбѣ, которую эти классы ведутъ между собой, и оставляетъ правительству весь объемъ безграничной власти». «Государство, устроенное такимъ образомъ, если и будетъ имѣть то или другое внѣшнее устройство,... есть государство деспотическое»... Если въ немъ не предпринять коренныхъ реформъ въ государственномъ устройствѣ, то нужно отказаться: 1) «отъ всякой мысли имѣть твердые и

---

[1]) по Пыпинъ н. с. 155, 157 стр.

прочные законы, 2) «отъ всякихъ усилій въ пользу народнаго образованія»... 3) «отъ усовершенствованія національной промышленности», 4) «отъ всякаго возвышенія національнаго характера, такъ какъ рабъ не можетъ имѣть его», и, наконецъ, 5) «отъ всякаго замѣтнаго увеличенія національнаго богатства» и, тѣмъ болѣе, 6) «надо отказаться отъ улучшенія положенія низшаго класса народа», «плоды котораго будутъ всегда поглащаемы роскошью высшаго класса»... [1]).

Сперанскій находитъ необходимымъ прежде реформы соціальныхъ отношеній произвести реформу политическую, начавъ ее съ ограниченія самодержавія, т. е. съ самаго корня. Разъ это будетъ возможнымъ, для остального планъ составить не трудно. Освобожденіемъ крестьянъ, которое по его плану совершается въ два продолжительныхъ періода [2]), должны были завершиться предполагаемыя имъ политическія реформы. Сначала, по его мнѣнію, необходимо было установить свободу политическую, а затѣмъ постепенно придти къ свободѣ гражданской, т. е. къ свободѣ крестьянъ. Но плану государственнаго образованія не суждено было осуществиться, а вмѣстѣ съ тѣмъ и рѣшеніе всѣхъ вопросовъ, слѣдовавшихъ за осуществленіемъ главной реформы, также должно было затормозиться. Произволъ внизу и вверху долженъ продолжить свое существованіе еще на долгое время.

Рѣшеніе крестьянскаго вопроса тормозилось боязнью императора и сочувствующихъ ему въ дѣлѣ освобожденія лицъ идти противъ мнѣній, господствующихъ въ большинствѣ лицъ, враждебныхъ всякой мысли объ освобожденіи. Считая мнѣніе этой части общества за выгодное для собственнаго положенія, правительство должно бы-

---

[1]) Пыпинъ, н. с. 153–158 и Семевскій 28—31 стр.
[2]) Пыпинъ н. с. 163 стр. и Семевскій н. с. 32 стр.

ло придти къ нему на помощь при осуществленіи его въ жизни. Если переходъ изъ крѣпостного состоянія влекъ за собой трудно выполнимую процедуру, за то приведеніе крестьянъ къ повиновенію помѣщичьей власти дѣлалось быстро и легко. Съ мнѣніями и желаніями крестьянъ, съ глухимъ стономъ, вырывавшимся изъ среды ихъ отъ гнета и насилія не считались совершенно. Если въ настоящее время нашъ некультурный крестьянинъ часто выражаетъ свое накипѣвшее страданіе въ разрушеніи и разграбленіи ненавистныхъ ему помѣщичьихъ усадьбъ, красующихся, какъ оазисы, среди бѣдныхъ крестьянскихъ хижинъ, то тогда свое неудовольствіе онъ выражалъ неповиновеніемъ своему господину. Правительство смотрѣло на этотъ фактъ, какъ на нарушеніе общественной тишины и спокойствія, для возстановленія которыхъ необходимы только репрессивныя мѣры Мѣръ, которыя въ корнѣ уничтожили бы всякую возможность нарушенія тишины и спокойствія не предпринималось. Большая часть дѣятельности министерства внутреннихъ дѣлъ проходила въ возстановленіи тишины и спокойствія, нарушеннаго неповиновеніемъ крестьянъ своимъ помѣщикамъ, въ содѣйствіи «сельскимъ полицеймейстерамъ» (каковыми являлись въ отношеніи крестьянъ помѣщики, по замѣчанію Растопчина и Каразина и другихъ охранителей) средствами, которыя могли бы силой заставить крестьянина не выражать своихъ протестовъ. Между тѣмъ крестьянскія волненія все росли и росли, годъ изъ году захватывая большій районъ. На первыхъ порахъ царствованія Александра I возникли нѣкоторыя незначительныя безпокойства, нарушавшія тишину и спокойствіе только на непродолжительное время. Они были немедленно устранены дѣятельными и скорыми мѣрами правительства. Въ послѣдующее время нарушеніе тишины и спокойствія обнимало все большее и большее число случаевъ на почвѣ разрѣшенія крестьянскаго во-

проса и уже въ 1811 году это число обнимаетъ массу случаевъ въ 16-ти губерніяхъ [1]).

Помимо нарушенія тишины и спокойствія на мѣстахъ, на той же самой почвѣ неудовольствія своимъ положеніемъ развилось бродяжничество, съ которымъ также приходилось считаться министерству полиціи и внутреннихъ дѣлъ. Знаменитый 1812 годъ особенно богатъ фактами, доказывающими всю несостоятельность внутренней политики нашего правительства. Пожиная годъ отъ году все большія и большія плоды ея, оно въ 1812 году должно было считаться съ разнаго рода безпорядками на почвѣ соціальныхъ отношеній. Многочисленные побѣги помѣщичьихъ и государственныхъ крестьянъ изъ рекрутскихъ партій, изъ войскъ, разбои, зажигательства, неповиновеніе законнымъ властямъ и другіе подобные безпорядки и, наконецъ, измѣна и предательства подъ власть непріятеля жителей губерній, присоединенныхъ отъ Польши и Курляндіи— вотъ что пожинало наше правительство какъ результатъ своей предшествующей политики. Причиной этого всего, по нашему мнѣнію, служила не война, какъ наивно думаетъ авторъ исторіи министерства внутреннихъ дѣлъ—Варадиновъ [2]), но тотъ соціальный строй, на которомъ не могло развиться чувство патріотизма у наиболѣе сознававшихъ его недостатки—подданныхъ государства. Естественно, что министерство внутреннихъ дѣлъ должно было напрячь всю свою силу и средства въ тяжелую годину на борьбу съ результатами плохихъ соціальныхъ отношеній, полагая, что съ торжествомъ вышло изъ борьбы съ вѣтряными мельницами въ эту годину, усмиривъ повсюду

---

[1]) Варадиновъ, Ист. м. вн. дѣлъ, т. I, ч. I, 129 и 197 с. 166—167 стр. т. II.

[2]) ibidem, 250—252 стр.

безпорядки репрессивными мѣрами. Мельница завертѣлась и въ слѣдующемъ 1813 г. Министерство усмотрѣло причину этого въ недостаточной бдительности полиціи, почему, для предупрежденія этого, гражданскимъ губернаторамъ предоставило собственной властью отрѣшать отъ должностей виновныхъ или неспособныхъ полицейскихъ чиновниковъ. Неповиновеніе и другіе безпорядки тѣмъ не менѣе оказались въ 9 губерніяхъ, а бродяжничество усилилось до чрезвычайности и было поводомъ къ многочисленнымъ, частнымъ и мѣстнымъ распоряженіямъ министерства полиціи и его вѣдомства. Бродяжничество и всѣ другія печальныя явленія нашей жизни не уменьшились и отъ изданія указа 1814 г. 30 августа, даннаго на имя министра юстиціи, которымъ объявлялась» «бѣглымъ какъ военнаго, такъ и гражданскаго званія, кто изъ-за границы въ опредѣленный срокъ къ ближайшему начальству явится, полная воля... а бѣглые, не бывшіе за границей, а проживавшіе внутри государства, получая прощеніе въ винахъ, ими содѣянныхъ, должны быть обращены въ то состояніе, къ которому принадлежали» [1]). Очевидно, мало было желающихъ возвратиться въ свое прежнее пріятное состояніе. Не стоя въ зависимости только отъ военныхъ событій, бѣгство и бродяжничество не только не прекратились, но продолжали происходить почти въ прежнихъ размѣрахъ, служа выраженіемъ пассивнаго сопротивленія.

Есть сходство этого рода протеста съ тѣмъ, что теперь мы наблюдаемъ въ области нашихъ забастовокъ. Въ государствѣ абсолютно-монархическомъ, гдѣ правительственная власть силой физической держитъ въ повиновеніи каждый изъ существующихъ классовъ, за-

---

[1]) П. С. З. № 25677 п. 2.

бастовки служатъ большей частью формой пассивнаго сопротивленія, зарвавшемуся въ своихъ респрессіяхъ правительству, осуществляющему въ своей политикѣ мѣры, противныя общественнымъ стремленіямъ. Ставъ на сторонѣ защиты помѣщичьихъ интересовъ, правительственная власть способствовала подавленію всякаго активнаго сопротивленія подневольной массы и потому на глазахъ у нея выростала другая форма сопротивленія, но только пассивнаго, каковымъ являлось бродяжничество, результатомъ чего явилось другое, еще большее зло—нищенство, которое, на ряду съ первымъ зломъ, должно было возбудить въ правительствѣ еще большія опасенія. Въ 1809 г. 20 іюля Министерство Внутреннихъ Дѣлъ объявило въ циркулярѣ всѣмъ начальникамъ губерній Высочайшее повелѣніе: «1) чтобы всѣ нищіе, по дорогамъ, городамъ и селеніямъ шатающіеся и просящіе милостыню, были забираемы, безъ всякаго, впрочемъ, притѣсненія или «страха и огорченія» и переписаны, какимъ помѣщикамъ или къ какимъ волостямъ и другимъ вѣдомствамъ принадлежали; 2) чтобъ препровождались къ своимъ помѣщикамъ, въ волостныя правленія по принадлежности». Наблюдая за ихъ содержаніемъ во время переписки и препровожденія, циркуляръ вмѣняетъ подъ отвѣтственностью въ обязанность помѣщикамъ, волостнымъ правленіямъ и городскимъ обществамъ заботиться о содержаніи и призрѣніи людей, пришедшихъ въ невозможность кормиться работами. Но этому циркуляру не суждено было сыграть какой либо роли. Нищенство не уменьшалось, но, быстро распространяясь, вызывало со стороны министерства еще болѣе суровыя мѣры. Предписывая С.-Петербургскому Губернскому Правленію о строгомъ исполненіи Высочайшаго повелѣнія, объявленнаго въ циркулярѣ 20 іюля 1809 года, министръ полиціи вмѣняетъ ему въ обязанность имѣть списки всѣмъ представляемымъ ему нищимъ, съ тою цѣ-

лью, чтобы за допущеніе ко вторичному бродяжничеству просящихъ милостыню помѣщичьихъ и казенныхъ крестьянъ, виновные подвергались не только взысканію издержекъ на содержаніе и пересылку нищихъ, но чтобы съ ними поступаемо было, какъ съ ослушниками закона [1]).

Кажется, правительство узнало настоящую причину бродяжничества и нищенства и другихъ золъ соціальныхъ отношеній, перенося вину за нихъ на помѣщиковъ, допускающихъ своихъ крѣпостныхъ до такого состоянія и требуя отъ нихъ повиновенія изданному Высочайшему повелѣнію и заботы о матеріальномъ попеченіи надъ своими крестьянами. Получила ли Россія отъ принятыхъ мѣръ полное умиротвореніе, загладила ли раны, и пошла ли мирно къ развитію всѣхъ сторонъ народной жизни? По мнѣнію автора исторіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, Варадинова, такъ и было по окончаніи войны 1812 г., когда «Россія быстро двинулась къ гражданственности и все то, что основалъ и создалъ Петръ Великій, стало вдругъ видимо и стало развиваться... и развитіе народной жизни въ ней проявилось въ большихъ... и въ неслыханныхъ для Россіи размѣрахъ» [2]). Наивное мнѣніе этого автора, доктора правъ не заслуживаетъ даже того, чтобъ опровергать его. Читатель замѣтитъ изъ предшествующаго и послѣдующаго изложенія, въ какое постепенное разстройство приходила государственная жизнь Россіи, начиная со второй половины царствованія Александра I-го, особенно со времени господства въ ней Аракчеевщины. Докторъ правъ, Варадиновъ смотритъ на государственную жизнь глазами чиновника министерства внутр. дѣлъ, готоваго приписать это мнимое благоденствіе Россіи мѣрамъ, предпринимаемымъ министерствомъ. Благополучный исходъ войны, по мнѣнію того же ав-

---

[1]) ibidem.

[2]) Варадиновъ, н. с. 344—348 стр.

тора, «удостовѣряетъ, что во множествѣ чрезвычайныхъ случаевъ ничего не было упущено, чтобы отвратить разнаго рода бѣдствія, грозившія остановить дѣла порядка... Министръ, графъ Сергѣй Козмичъ Вязмятиновъ, дѣйствуя разомъ на разныя мѣстности и различные предметы, успѣлъ и отвратить голодъ, и окончить ревизію, и произвести рекрутскій наборъ, и подавить безпорядки между крестьянами, и прекратить разбой» [1]). Не надолго хватило этихъ полицейскихъ мѣръ. Онѣ не вели къ устройству крестьянъ, положеніе которыхъ становилось все хуже и хуже. Это положеніе заставляло ихъ по прежнему обращаться къ бѣгству. Крестьяне убѣгали изъ мѣстъ жительства не только отдѣльно и скопищами, но даже цѣлыми селеніями, захватывая свои пожитки и при томъ убѣгали даже изъ Эстляндской губерніи, гдѣ уже начали примѣняться въ широкомъ размѣрѣ освободительныя мѣры. Положимъ, новое положеніе, имѣвшее цѣлью подготовить переходъ мѣстныхъ крестьянъ въ свободное состояніе, было, по порученію министерства (1811 г.), выработано самимъ эстляндскимъ дворянствомъ. Отмѣненное чрезъ пять лѣтъ, крѣпостное право въ Эстляндіи дало крестьянамъ только личную свободу, оставивъ въ то же время всю землю въ рукахъ помѣщиковъ [2]). Давъ только личную свободу, помѣщики имѣли въ виду поставить крестьянъ въ полную зависимость отъ себя. Крестьяне по достоинству оцѣнили такого рода свободу. Помѣщики должны были считаться съ фактомъ бѣгства крестьянъ не только отдѣльно, но и цѣлыми селеніями. Не связанные ничѣмъ матеріально съ извѣстной мѣстностью, они охотно бросали ее, ища лучшихъ мѣстъ для своихъ заработковъ. Никакія распоряженія мѣстнаго на-

---

[1]) Варадиновъ н. с. 399 стр. т. II.
Юбилейное изд. Министерства Внутр. Дѣлъ 1801—1901 г. 36—37 стр.

чальства, понятно, не могли пересѣчь такого перехода[1]), почему Эстляндскій губернаторъ—принцъ Ольденбургскій—обратился за содѣйствіемъ къ энергичному и быстрому въ принятіи мѣръ министру Вязмятинову, которое и было немедленно оказано.

Также энергично пришлось принимать мѣры по возстановленію тишины и спокойствія и внутри Россіи. Ежегодно повторяющееся революціонное настроеніе крестьянъ пришлось усмирять въ 1816 и въ 1817 годахъ въ очень многихъ губерніяхъ, при чемъ, усмиривъ въ однѣхъ губерніяхъ, приходилось на другой годъ усмирять въ другихъ. Волны недовольства становились все шире и шире. Мѣры, которыя были предпринимаемы Вязмятиновымъ, не вели ни къ чему. Ввести умиротвореніе въ крестьянскую среду однимъ респрессивнымъ подавленіемъ всякаго проявленія недовольства было невозможно, а объ устраненіи существенныхъ причинъ министерство и не заботилось, хотя слѣдственная комиссія по Херсонской и Таврической губерніямъ представила соображенія, которыя могли бы дать лучшія результаты для улучшенія быта крестьянъ и ихъ успокоенія. Эта комиссія указала министерству на то, что успокоеніе можетъ вносить только дѣйствительное улучшеніе крестьянскаго положенія. Не предлагая полнаго освобожденія, она указывала на необходимость ограниченія власти помѣщика. Какъ же отнесся министръ Вязмятиновъ къ этого рода соображеніямъ совсѣмъ безобиднымъ, но въ то же самое время болѣе цѣлесообразнымъ для того, чтобы устранить хотя бы на нѣкоторое время крестьянскія волненія, чѣмъ всѣ принимаемыя министерствомъ мѣры? Представляя этотъ проэктъ въ Комитетъ, Вязмя-

---

[1]) Мы не могли бы назвать этотъ переходъ съ одного мѣста на другое *бродяжничествомъ*, какъ называетъ его Варадиновъ въ н. с. 444 с

тиновъ находитъ, что комиссія занялась совсѣмъ не своимъ дѣломъ. Комитетъ, которому былъ представленъ проэктъ, также согласился съ его мнѣніемъ, а императоръ утвердилъ его положеніе [1]). Такимъ образомъ, мысль, поданная комиссіей министру объ ограниченіи власти помѣщика надъ крестьянами, не нашла сочувствія у министерской власти. Больше сочувствовалъ этому проэкту императоръ, но и на этотъ разъ онъ выразилъ свое сочувствіе только тѣмъ, что приказалъ проэктъ доставить въ свою канцелярію. Между тѣмъ волненія, начавшіяся между крестьянами, продолжали все болѣе и болѣе расти. Некультурный умъ крестьянина истощился въ разсужденіи о причинахъ своего положенія. Думая, что вся причина его несчастной доли кроется только въ отношеніи къ нимъ мѣстныхъ властей, допускающихъ помѣщиковъ до истязанія ихъ, крестьяне стали искать праваго суда наверху въ лицѣ государя, съ которымъ они отождествляли этотъ правый судъ. Крестьяне стали подавать свои жалобы прямо въ руки государя, который передавалъ ихъ на разсмотрѣніе комитета министровъ. Потому въ немъ въ послѣднюю половину царствованія Александра I-го мы видимъ большое сосредоточеніе дѣлъ по крестьянскимъ жалобамъ и волненіямъ. Положеніе комитета при разборѣ этихъ дѣлъ было очень трудное. По словамъ составителя историческаго обзора дѣятельности комитета министровъ, «приходилось провѣрять факты, часто имѣвшіе мѣсто сравнительно давно, или судить о предметахъ, которые могутъ быть хорошо понятны только на мѣстѣ, напримѣръ—о величинѣ оброка или барщины, затѣмъ комитетъ не всегда могъ полагаться на слѣдствія, произведенныя

---

[1]) Середонинъ н. с. т. I, 367—368 стр.

мѣстными властями»... А въ то же время всякое поспѣшное и неосмотрительное рѣшеніе или рѣшеніе, основанное на невѣрныхъ донесеніяхъ, могло имѣть самыя пагубныя послѣдствія [1]).

Мы уже видѣли, какъ отнесся комитетъ къ предлагаемому слѣдственной комиссіей проэкту, какъ общей мѣрѣ, которая могла бы вести къ улучшенію быта крестьянъ. Онъ посмотрѣлъ на него глазами министра полиціи Вязмитинова. Своихъ общихъ мѣръ онъ не вырабатывалъ, чтобы поставить помѣщиковъ и крестьянъ въ закономѣрныя отношенія. Все свое значеніе комитетъ свелъ къ тому, чтобы разбираться въ тѣхъ случаяхъ, когда одна изъ сторонъ считала себя обиженной. При этомъ въ рѣшеніи крестьянскихъ дѣлъ комитетъ взялъ невѣрный путь, полагаясь обыкновенно на сужденія предводителей дворянства и цѣлыхъ дворянскихъ обществъ, до мозга костей проникнутыхъ крѣпостническимъ духомъ, а потому склонныхъ къ оправданію членовъ своего сословія. Комитетъ не принималъ во вниманіе при обсужденіи дѣлъ крестьянскихъ стремленій къ освобожденію, а между тѣмъ они были очень велики и часто влекли за собой неповиновеніе власти. До чего было сильно это желаніе свободы, ясно видно изъ очень многихъ дѣлъ по неповиновенію крестьянъ. Очень характерно въ этомъ отношеніи дѣло крестьянъ, принадлежавшихъ полтавскому помѣщику—Кочубею. Проданные другимъ помѣщикамъ, они оказали неповиновеніе потому, что помѣщикъ продалъ ихъ въ разныя руки, чѣмъ разорялъ ихъ, нарушая ихъ мирную и спокойную жизнь. Для предупрежденія «всякаго могущаго отъ того произойти смятенія», они просятъ, дабы позволено было имъ самимъ за себя внести ту сумму, за которую они Кочубеемъ проданы.

---

[1]) Ист. об. д. ком. мин. т. I 323—324.

Крестьяне разсуждали съ точки зрѣнія закона о свободныхъ хлѣбопашцахъ. Пусть они и заблуждались въ законѣ, который не допускалъ откупа при продажѣ, но они были справедливы, осуществляя свои права. Для приведенія этихъ крестьянъ въ повиновеніе рѣшено было произвести экзекуцію: наказать при общемъ собраніи съ подтвержденіемъ, что если и затѣмъ не будутъ повиноваться помѣщику, то всѣ ихъ семейства будутъ подвергнуты тягчайшему наказанію. Экзекуція была приведена въ исполненіе, но она не могла убѣдить ихъ отказаться отъ своего права. Крестьяне остались непреклонны: «даже малолѣтніе, напитанные однимъ духомъ непокорности, не внемлютъ никакимъ убѣжденіямъ», писалъ губернаторъ [1]). Интересны дополнительныя донесенія мѣстныхъ властей, которыя показываютъ, какую силу борьбы обнаружили крестьяне за принадлежащее имъ по самой природѣ право личной свободы. Дома ихъ были пусты, безъ крышъ, окопекъ, даже безъ дверей; хлѣбопашествомъ они не занимались ни для себя, ни для помѣщика, хлѣба вовсе не было; во дворахъ не было ни скота, ни птицы; малолѣтнія дѣти истощены нуждою и голодомъ,—напрасно чиновники и священники указывали имъ на участь сосѣднихъ крестьянъ, благоденствующихъ подъ управленіемъ помѣщиковъ—крестьяне оставались непреклонны. Даже при самой экзекуціи, когда палачъ грозилъ всему обществу такимъ же наказаніемъ, никто не тронулся, всѣ сохраняли спокойствіе и стояли смирно; какъ только уполномоченный владѣльца предложилъ имъ отъ помѣщика хлѣбъ и проч., они отказались, полагаясь на волю Божію и на судьбу; — тогда изъ 101 чел. взято было въ Херсонъ 26 человѣкъ, которыхъ тамъ уговаривалъ губер-

---

[1]) Ист. Обз. дѣят. Ком. Министровъ, 340—341 стр.

наторъ, но и это не убѣдило крестьянъ; «нѣтъ возраста и пола, писалъ губернаторъ, въ которыхъ были бы другія чувства».

Фактъ этотъ, одинъ изъ безчисленныхъ въ то время, останавливаетъ на себѣ вниманіе, какъ доказательство сильнаго правосознанія крестьянина. Это борьба за субъективное или конкретное право. Право въ объективномъ смыслѣ, какъ совокупность примѣняемыхъ государствомъ правовыхъ принциповъ, какъ законный распорядокъ жизни, не могло удовлетворять больше: Народилось новое, молодое правосознаніе. Крестьяне почерпнули подтвержденіе своимъ взглядомъ изъ апрѣльской книжки «Историческаго, Статистическаго и Географическаго журнала», гдѣ было напечатано, «что Его Величество позволилъ крестьянамъ покупать свою свободу и что главное средство къ возведенію россійскаго государства на высочайшую степень благосостоянія состоитъ въ томъ, чтобы доставить крестьянамъ большую гражданскую свободу и даровать въ полной мѣрѣ права и преимущества, приличныя имъ, какъ существамъ разумнымъ». Сознаніе своего права сказалось настолько сильно, что поселило рѣшимость отстаивать его, бороться и не примиряться съ претерпѣнной несправедливостью. Здѣсь, въ этомъ фактѣ обнаружилась вся несостоятельность нашихъ соціальныхъ отношеній, построенныхъ на произволѣ. О господствѣ права въ своемъ соціальномъ быту ни въ коемъ случаѣ не могъ сказать русскій крестьянинъ того времени. Для него не могъ быть убѣдителенъ законъ, прикрывающій произволъ. Беззаконіе, имъ допущенное, казалось ему произволомъ, т. е. покушеніемъ на идею права, такъ какъ отсутствовала солидарность закона съ конкретнымъ правомъ, не было, выражаясь словами Р. Іеринга, «сокровеннѣйшей сущности ихъ взаимоотношенія».

Наше вниманіе этотъ фактъ останавливаетъ, какъ проявленіе въ крестьянахъ здороваго правового чувства.

Правовое чувство его оказывалось невоспріимчивымъ, трусливымъ, апатичнымъ въ отношеніяхъ частнаго права, такъ какъ несправедливый законъ и дурныя учрежденія мѣшали простору для свободнаго и мощнаго его развитія. Теперь это порабощенное, разслабленное, апатичное правовое чувство поднялось до живого ощущенія и энергичнаго дѣйствія. Оно съ болью ощутило, что дѣло идетъ о правонарушеніи прирожденнаго человѣку права личной свободы, и при томъ правонарушеніи, которое шло, по понятіямъ крестьянъ, въ ущербъ благосостоянію государства, которое состояло, по ихъ мнѣнію, въ предоставленіи имъ гражданской свободы. Здѣсь больше, чѣмъ простое здоровое правовое чувство. Здѣсь идеализмъ здороваго правоваго чувства съ неподорваннымъ основаніемъ, такъ какъ не ограничивается защитой исключительно только своего права. Крестьяне ясно сознавали, что тому здоровому сильному правовому чувству, на защиту котораго они выступили, рѣзко противорѣчитъ законъ и порядокъ, которыми было крѣпостное право. Какъ противорѣчащіе ему, они не могли быть убѣдительны, такъ какъ законъ, стоящій въ противорѣчіи съ правосознаніемъ, есть безусловно произволъ. Законъ долженъ отвѣчать правосознанію большинства и служить его интересамъ. «Дурного права, говоритъ тотъ же Іерингъ, не выдержитъ въ концѣ концовъ никакое правовое чувство, какъ бы здорово оно ни было: оно притупляется, слабѣетъ, гибнетъ. Вѣдь сущность права, есть дѣйствіе: что для пламени свободный притокъ воздуха, то для правоваго чувства свобода дѣйствія: воспретить или стѣснить ему эту свободу значитъ заглушить его» [1]).

---

[1]) Іерингъ, Р.: „Ворьба за право“ перев. Ершова, 1901 г. 61 стр. 55. 57 и др.

Какъ же отнеслась наша министерская власть къ законнымъ притязаніямъ этого здороваго правоваго чувства? Комитетъ министровъ въ засѣданіи 5-го ноября, вторично разсмотрѣвъ это дѣло и выслушавъ въ оригиналѣ рапортъ Херсонскаго военнаго губернатора, нашелъ, что «въ такомъ бѣдственномъ состояніи крестьянъ и *въ такомъ закоснѣломъ ихъ ожесточеніи* безполезно было бы ожидать, чтобы они устрашились новаго какого-либо наказанія»; такъ какъ примѣръ этотъ требуетъ рѣшительныхъ мѣръ, то онъ нашелъ необходимымъ предписать гражданскому губернатору лично отправиться на мѣсто и, собравъ всѣхъ крестьянъ, сдѣлать имъ приличное внушеніе; если же они останутся при прежнемъ упорствѣ, то всѣхъ неповинующихся нераздѣльно съ ихъ семействами отправить въ Сибирскія губерніи и разселить тамъ по разнымъ мѣстамъ, но притомъ никакого уже тѣлеснаго наказанія имъ не дѣлать, а объявить, что они ссылаются въ Сибирь за *непослушаніе и упорство;* тѣмъ же семьямъ, которыя изъявятъ раскаяніе, объявить прощеніе [1]).

Спрашивается, кого министерская власть наказывала подобными рѣшеніями—себя или тѣхъ, надъ кѣмъ она производила свой строгій приговоръ? Она наказывала государство и наносила ущербъ національной силѣ. Правительство наше не хотѣло беречь и умножать національное нравовое чувство, это «драгоцѣнное благо, какое надлежитъ беречь и умножать государству, желающему пользоваться уваженіемъ извнѣ, крѣпостью и непоколебимостью внутри». Оно не принимало въ расчетъ, что «та же дверь, чрезъ которую вступаютъ деспотизмъ и произволъ, убивающіе всякое мужественное самочувствіе и всякую нравственную силу въ народѣ, открыта и для внѣшняго врага» [2]), что и обнаружилось потомъ въ Севастопольскую кампанію.

[1]) Журналы Ком. Министровъ 1821 г. № 1790 и Ист. обз. д. Ком. Министровъ 342—343.

[2]) Іерингъ ibidem 58—59 стр.

Вотъ что происходило у насъ. Не развивала, а уничтожала свободное самочувствіе крестьянъ наша министерская власть. Единственный защитникъ крестьянъ, каковымъ казался имъ царь, не въ состояніи былъ защитить ихъ. Несомнѣнно, онъ относился снисходительнѣе министровъ къ крестьянамъ. Царь всегда желалъ знать истину и потому, когда жалоба крестьянъ попадала въ его руки, онъ, мало надѣясь на безпристрастіе лицъ, обычно производившихъ слѣдствіе, часто приказывалъ отправлять для разслѣдованія дѣла довѣренныхъ лицъ, несвязанныхъ ничѣмъ съ мѣстными властями, для которыхъ всегда были непріятны жалобы, подаваемыя прямо въ руки самого императора. Это не нравилось министрамъ, особенно министру финансовъ, Гурьеву, подъ вѣдомствомъ котораго были всѣ казенные крестьяне, отъ которыхъ также не мало жалобъ поступало на имя государя. Какъ заинтересованный въ этомъ дѣлѣ, Гурьевъ возбудилъ вопросъ о томъ, что «жалобы крестьянъ, подаваемыя мимо мѣстнаго начальства, показываютъ несоблюденіе установленныхъ узаконеній и слабый надзоръ губернаторовъ, почему онъ и полагалъ положить преграду подачѣ прошеній и жалобъ, дабы не обременять Его Величество». Но государь повелѣлъ «сохранить въ прежнемъ положеніи принесеніе крестьянами жалобъ на его имя». По поводу рѣшенія комитета, предложившаго положить преграду жалобамъ мимо мѣстнаго начальства, государь написалъ такъ: «Если бы могъ я быть увѣренъ, что губернаторъ доставитъ всегда удовлетвореніе безпомощному крестьянину, то сужденіе комитета было бы основательно; но къ сожалѣнію примѣры были сему противные, и многія уже просьбы, принесенныя мнѣ, оказались справедливыми, хотя мѣстное начальство и не доносило министерству о противозаконныхъ дѣйствіяхъ помѣщиковъ. Сверхъ того, извѣстно мнѣ, что были случаи

гдѣ крестьяне, жалующіеся на помѣщиковъ, въ замѣну удовлетворенія были еще наказываемы. И посему, утвердить мнѣніе комитета было бы подвергать крестьянъ опасности удвоеннаго наказанія. Вслѣдствіе сего повелѣваю: принесеніе ко мнѣ жалобъ оставить въ нынѣшнемъ положеніи» [1])

Этотъ порядокъ подачи просьбъ не былъ отмѣненъ и во все послѣдующее время, не смотря на сильное желаніе министерской власти. За крѣпостными крестьянами признавалось даже не только право жалобы, но и представлялась возможность обращаться непосредственно къ самому императору. Но все это не могло вполнѣ улучшить ихъ состояніе. Такой мѣрой могло быть только ихъ полное освобожденіе. Такъ думали и лучшіе умы изъ самой правительственной среды.

Въ 1818 г. появляется написанная на французскомъ языкѣ записка объ освобожденіи крестьянъ Канкрина [2]). Ему, любившему искренно нашъ народъ и принимавшему къ сердцу всѣ его интересы, безотрадной представлялась картина полнаго разоренія крестьянъ, благодаря крѣпостному праву. Губерніи, находившіяся нѣкогда въ цвѣтущемъ состояніи, разорены до того, что крестьяне лишены тамъ первыхъ потребностей жизни. «Земледѣліе нигдѣ не дѣлаетъ у насъ настоящихъ успѣховъ, потому что до сихъ поръ всѣ усилія сельскихъ хозяевъ были обращены не столько къ улучшенію быта крестьянъ, сколько къ ихъ угнетенію. Увеличить поборы съ земледѣльца — единственная цѣль помѣщика. Съ незапамятнаго времени не сдѣлано въ Россіи ни одного шага къ усовершенствованію въ этомъ отношеніи.. Упомянутые факты и много другихъ ему подобныхъ, а, въ особенности справедливыя опасенія,

---

[1]) Цитир. по Истор. Обозр. Комитета Министр. стр. 352—353.

[2]) См. Русскій Архивъ 1865 г. 542—552 стр.

возбуждаемыя идеями, распространяемыми чрезъ военныхъ, возвратившихся изъ чужихъ краевъ и *имѣющихъ еще возвратиться изъ Франціи, настоятельно требуютъ другого порядка вещей*». Вѣрно оцѣнивая основное освободительное значеніе французской революціи, онъ предлагаетъ въ своей запискѣ принять необходимыя предупредительныя мѣры для созданія такихъ условій соціальной жизни, которыя могли бы предотвратить въ будущемъ печальныя послѣдствія нашего соціальнаго строя, основаннаго на произволѣ. Такими необходимыми предупредительными мѣрами, по мнѣнію Канкрина, является отмѣна крѣпостного права и обезпеченіе экономическаго положенія крестьянъ. Глубоко задуманныя отдѣльныя ступени перехода крестьянъ отъ крѣпостной зависимости къ полной свободѣ—вотъ нормальный путь, по которому должно было произойти дѣло освобожденія. «Если бы его планъ былъ принятъ, говоритъ біографъ Канкрина, Р. И. Сементковскій, наша государственная и экономическая жизнь развилась бы болѣе нормально и освобожденіе крестьянъ не вызвало бы того сильнаго потрясенія всей экономической жизни Россіи, какое было неизбѣжнымъ слѣдствіемъ реформы 1861 года» [1]).

Запискѣ Канкрина, равно какъ и всему, что было высказано въ цѣляхъ освобожденія крестьянъ, не суждено было осуществиться. Самые ревностные поборники этого вопроса, однимъ изъ каковыхъ былъ, напримѣръ, Н. И. Тургеневъ, должны были сознать свое безсиліе, несмотря на то, что, въ противоположность первой половинѣ царствованія, крестьянскій вопросъ считался основнымъ вопросомъ, рѣшеніе котораго должно предшествовать расширенію политическихъ правъ граж-

---

[1]) Е. Ф. Канкринъ. „Его жизнь и государственная дѣятельность, біограф. очеркъ Р. И. Сементковскаго". С.П. 1893 г. 27 стр.

данъ. По его мнѣнію, прежде всего необходимо было освободить страну «отъ чудовищной эксплоатаціи человѣка человѣкомъ» [1]). Освобожденію крестьянъ придавали все большее и большее значеніе въ обществѣ. Дѣлается даже попытка устроить въ Петербургѣ общество для постепеннаго уничтоженія крѣпостного права. Попытка легализаціи общества не имѣла успѣха, а потому идея освобожденія стала одной изъ господствующихъ въ тайныхъ обществахъ [2]). Члены такихъ обществъ, умѣвшіе критически смотрѣть на положеніе вещей, «предостерегали, по мнѣнію Пыпина, отъ конституціоннаго «суевѣрія» и на первый планъ ставили одну коренную задачу— рѣшеніе крестьянскаго вопроса: они утверждали, что безъ рѣшенія этого вопроса въ Россіи были бы безполезны, даже вредны какія бы то ни было конституціи, расчитанныя на одни высшіе классы».

Итакъ, что же сдѣлала министерская власть для рѣшенія крестьянскаго вопроса? Ежегодно имѣя дѣло съ волненіями помѣщичьихъ и казенныхъ крестьянъ, министерская власть въ концѣ концовъ должна была понять безполезность репрессивныхъ мѣръ. Она должна была понять, что волненія имѣютъ серьезную, глубокую и часто законную причину. Начинается другая политика. Въ 1824 г. при министрѣ финансовъ, Канкринѣ, мы уже видимъ нѣкоторое желаніе правительства кореннымъ образомъ устранить причины волненій крестьянъ. Оно было поставлено въ необходимость подумать о положеніи крѣпостныхъ. Въ 1824 году самимъ бывшимъ министромъ финансовъ, графомъ Гурьевымъ, составленъ былъ проэктъ гражданскаго уложенія государственныхъ крестьянъ, по которому предполагалось уравнять ихъ

---

[1]) La Russie, I, 93, Иконниковъ, н. с. 235 236 стр.
[2]) Пыпинъ, н. с. 398 стр.

съ прочими свободными сословіями. Но проэктъ Гурьева остался безъ осуществленія, хотя не остался безъ вліянія на работы комитетовъ по крестьянскому дѣлу, которые были учреждены Императоромъ Николаемъ I [1]). Что же касается до положенія помѣщичьихъ крестьянъ, то вопросъ объ ихъ освобожденія не подвергался въ 20-хъ годахъ обсужденію министерской власти. Проэктъ освобожденія крестьянъ, составленный по порученію государя Аракчееевымъ въ 1818 году и одобренный, не получилъ осуществленія вслѣдствіе политическихъ событій и смутъ и особенно вслѣдствіе окончательной перемѣны въ настроеніи и намѣреніяхъ Александра I-го. Съ этого времени и до конца царствованія крестьянскій вопросъ не затрогивался и не обсуждался правительствомъ съ его принципіальной стороны.

Министерская власть и государственное бюджетное хозяйство.

Организація бюджета, подъ которымъ разумѣется ничто иное, какъ подтвержденная документами роспись предполагаемыхъ доходовъ или разрѣшенныхъ административнымъ учрежденіямъ расходовъ,—имѣетъ весьма большое значеніе въ политическомъ строѣ государства.

Государственное право занимается бюджетнымъ правомъ, какъ однимъ изъ неотъемлемыхъ правъ народа. Поглощая часть доходовъ гражданъ, бюджетъ долженъ находиться подъ контролемъ тѣхъ, кто несетъ расходы. Населеніе, несущее расходы, должно имѣть какъ право ограничивать ихъ, такъ и право разрѣшать государству доходы. Какъ большинство народныхъ правъ, бюджетное право счи-

---

[1]) Юбил. изд. Министер. Финансовъ 1802--1902 г. С. П. 160 стр Ист. Обозр. Министер. Государств. Имуществъ 1837—1887 г. ч. I. СП. 1888 г. 23 стр.

тается однимъ изъ первыхъ признаковъ политической независимости. Вотъ почему, по замѣчанію извѣстнаго итальянскаго финансиста, проф. Франческо Нитти: «Исторія бюджетнаго права есть истинная исторія происхожденія конституцій» [1]).

Англія предупредила всѣ другія страны въ установленіи принциповъ бюджетнаго права. Въ ней одной королевской власти не удалось захватить въ свои руки неограниченную политическую власть, а вмѣстѣ съ тѣмъ она не могла получить рѣшающаго значенія въ экономическихъ вопросахъ. Еще самыя древнія ея конституціонныя хартіи проникнуты принципами, по которымъ всякій налогъ долженъ получить разрѣшеніе народа. Ни самодержавныя попытки королей, ни революціи не могли отмѣнить этого основного права бюджетнаго. «Билль о правахъ» (Bill o Rights) 1689 г. устанавливаетъ разъ навсегда право парламента на санкціонированіе бюджета и контроль за его выполненіемъ. Если съ тѣхъ поръ и была борьба, то только за полное отдѣленіе цивильнаго листа отъ государственнаго бюджета. Въ настоящее же время участіе народныхъ представителей въ санкціонированіи и въ контролѣ бюджета столь велико, что ничто бы, кажется, не могло отнять у англійскаго народа это основное условіе правильнаго теченія экономической и политической жизни всякаго культурнаго государства.

Исторія бюджетнаго права во Франціи также пережила періодъ опеки полицейскаго государства, въ который управленіе государственными финансами должно было регулироваться лично волей монарха, пойти по случайному пути и зависѣть часто отъ мнѣній и настроеній

---

[1]) Франческо Нитти: „Основныя начала финансовой науки“ перев. подъ ред. проф. А. Свирщевскаго. Москва 1904 г. 556 стр., 553—554 и слѣд.

лицъ, окружающихъ монарха и имѣющихъ на него вліяніе. Результатъ этого игнорированія основного права всякаго культурнаго народа былъ для Франціи крайне печаленъ. Употребляя государственные доходы вполнѣ свободно, не сдерживаясь никакимъ контролемъ, подвергаясь случайностямъ расточительнаго и непредусмотрительнаго управленія, самодержавная монархія привела страну къ финансовымъ кризисамъ, неизмѣнно повторявшимся и омрачавшимъ даже наиболѣе блестящія эпохи въ старой монархіи. «Контроль, по словамъ Бессона, существовалъ только по имени; онъ проявлялся изрѣдка лишь молніеносными вспышками, застигая врасплохъ и служа поводомъ для всякихъ репрессій. Этимъ объясняется анархія и прогрессивное финансовое разложеніе стараго порядка» [1]). Этотъ безпорядокъ въ области финансоваго хозяйства, слѣдствіемъ котораго произошло разореніе страны отъ налоговъ, былъ одной изъ причинъ, приведшихъ къ революціи. Представители націи, съѣхавшіеся въ Парижъ первой изъ своихъ задачъ поставили заявить о правѣ народа на участіе какъ въ составленіи и обсужденіи росписи государственныхъ доходовъ, такъ и въ контролѣ за ея выполненіемъ. «Всѣ граждане, говоритъ XIV пунктъ декларации правъ человѣка и гражданина, сами непосредственно или черезъ своихъ представителей, имѣютъ право установлять необходимость общественнаго обложенія, свободно на него соглашаться и слѣдить за его выполненіемъ» [2]). «Всѣ министры отвѣтственны за всякое употребленіе государственныхъ суммъ, предназначенныхъ на расходы въ предѣлахъ ихъ вѣдомствъ: никакое распо-

---

[1]) Besson: „Le controle des budgets“, соч., удостоенное преміи Academie des Sciences morales et politiques, Paris, 1899 г., 3 стр.; тоже „Наша Жизнь“ № 41, за 1904 г.

[2]) M. E. Laferriere: „Constitutions d'Europe et d'Amerique“, 11 стр.

ряженіе короля—словесное или письменное—не можетъ освободить министра отъ отвѣтственности» [1]).

Вотъ принципы, легшіе съ 1789 г. въ основу стремленій всѣхъ націй, желающихъ построить свою государственную жизнь на началахъ политической свободы. Бюджетное право становится ими въ тѣсную связь съ освободительными народными движеніями и измѣненіями политическаго устройства страны и потому разсматривается въ періоды борьбы народа съ представителями верховной власти, какъ сильное оружіе противъ злоупотребленій и самовластія со стороны правительства.

Основныя начала бюджетнаго права были знакомы нашимъ первымъ реформаторамъ управленія—членамъ негласнаго комитета, равно какъ они сознавали, какой полный безпорядокъ существовалъ искони въ финансовомъ хозяйствѣ Россіи. Рѣшеніе финансовыхъ вопросовъ зависѣло отъ совершенной случайности. Въ Россіи того времени было то же, что во всякой другой самодержавной монархіи. Расходованіе бюджета производилось главнымъ образомъ на удовлетвореніе потребностей властной бюрократіи. Лучшей характеристикой состоянія нашего бюджетнаго хозяйства служатъ слова самого Александра I-го въ письмѣ къ Лагарпу: «всѣ грабятъ, это ужасно». Росписи доходовъ и расходовъ, равно и отчеты объ ихъ исполненіи, съ давняго времени считались въ Россіи тайною, не подлежащею обнародованію. Самовластная бюрократія больше всего боялась гласности въ финансахъ.

Оставляя незатронутымъ самодержавный принципъ, на которомъ покоилось наше управленіе, комитетъ ничего не предпринялъ для усвоенія началъ бюджетнаго права. Уч-

---

[1]) Ibidem Laferriere: Constit. 1791 г., Sect IV, art. 5—7; тоже у Beson: „Le controle des budgets en France et a l'Etrange", Paris, 1899 года, стр. 240 и слѣд.

режденіе министерствъ 1802 г. не внесло особыхъ измѣненій. То не многое, что внесло учрежденіе въ упорядоченіе не могло долго просуществовать. Вскорѣ же послѣ него, въ 1804 г., по поводу годового отчета, который министръ финансовъ обязанъ былъ представлять въ Правительственный Сенатъ, на основаніи ст. XII Манифеста 8 сентября 1802 г., возникло сомнѣніе, какія свѣдѣнія о доходахъ и расходахъ слѣдуетъ включать въ этотъ отчетъ и необходимо ли показывать въ немъ свѣдѣнія о всѣхъ вообще государственныхъ доходахъ и расходахъ за отчетный годъ. Это обстоятельство служило лучшимъ доказательствомъ того, насколько новымъ казалась эта публичная отчетность, насколько труднымъ казалось перейти къ подобнаго рода отчетности, когда бюджетъ былъ, какъ и во всякой абсолютной монархіи, только лишь актомъ самой администраціи и оставался внѣ рамокъ гласности. «Вѣдая, сколь вещи сіи (т. е. свѣдѣнія о всѣхъ доходахъ) нѣжны суть», министръ финансовъ не бралъ на себя смѣлости рѣшить, «есть ли удобность оныя во всемъ пространствѣ открывать». Это докладывалъ министръ финансовъ комитету министровъ, который согласился съ его предложеніемъ, и Высочайше утвержденнымъ 2 февраля 1804 года положеніемъ комитета министровъ было разъяснено, что означенныя свѣдѣнія слѣдуетъ дѣйствительно почитать въ числѣ дѣлъ, тайнѣ подлежащихъ, и не включать въ счетъ, подаваемый въ правительствующій сенатъ, а подносить о нихъ особые счеты Государю Императору [1]). Этимъ положеніемъ комитетъ бралъ всецѣло въ свои руки подробное разсмотрѣніе росписей доходовъ и расходовъ. И дѣйствительно мы видимъ, что росписи 1803, 1804, 1805 1805 годовъ были внесены графомъ Васильевымъ въ ко-

---

[1]) Юбил. изд. минист. финансовъ 1802—1902 гг. СПБ. 1902 г., 166 стр.

митетъ министровъ. Разсмотрѣнныя и нѣсколько измѣненныя имъ, онѣ въ такомъ видѣ были утверждены императоромъ.

Въ періодъ войны съ 1806 г., когда вопросы финансовые имѣли особенное значеніе, когда требовалось улучшить разстроенный бюджетъ, былъ образованъ спеціальный комитетъ по части финансовъ для разсмотрѣнія представленнаго министромъ финансовъ проэкта росписи доходовъ и расходовъ на 1807 годъ и разныхъ предположеній о способахъ увеличенія средствъ Государственнаго Казначейства. Но Финансовый Комитетъ не улучшилъ государственнаго бюджета. Изыскивая мѣры къ удовлетворенію чрезвычайныхъ расходовъ за 1807 годъ, Комитетъ финансовъ полагаетъ тѣ изъ нихъ, которыя еще не были выполнены, отложить до 1808 года, а остальную сумму покрыть выпускомъ ассигнацій и нѣкоторыми другими способами. Тѣмъ же способомъ Комитетъ полагаетъ покрыть и дефицитъ на 1808 годъ, который оказался по росписи въ 44,3 милліона рублей. Какъ видно, Комитетъ предпринималъ мѣры, совершенно негодныя для улучшенія государственнаго бюджета. Это признавалъ самъ царь. Утверждая роспись на 1808 годъ, въ то же время въ Высочайшемъ рескриптѣ на имя членовъ Комитета финансовъ, онъ выразилъ, что Комитетъ обратился къ тѣмъ же временнымъ способамъ (главнымъ образомъ къ выпуску ассигнацій), которые много разъ употреблялись, но дѣла не поправляли; вслѣдствіе этого Комитету поручено снова заняться разрѣшеніемъ возложенной на него задачи и представить свое мнѣніе о лучшихъ и удобнѣйшихъ способахъ исправленія финансовъ. Но Комитетъ такъ и не выработалъ никакихъ лучшихъ мѣръ для улучшенія организаціи государственнаго бюджета. Финансовое положеніе государства еще болѣе должно было разстроиться вслѣдствіе войны со

Швеціей. 1808 годъ былъ заключенъ дефицитомъ въ 124 милліона рублей. Но какъ же покрывалась эта сумма? Попрежнему—займами изъ кредитныхъ установленій. Очевидно, дѣятельность Комитета финансовъ разочаровала императора окончательно и потому онъ рѣшилъ отдать почти въ полное, безграничное, подъ своимъ наблюденіемъ вѣдѣніе министра финансовъ организацію государственнаго бюджета. Казалось, что энергичнымъ распоряженіемъ одного лица можно достигнуть большаго, чѣмъ дѣятельностію въ области государственнаго бюджета различныхъ комитетовъ.

Въ іюлѣ 1808 года по всеподданнѣйшему докладу управлявшаго министерствомъ финансовъ, государственнаго казначея, Голубцова, послѣдовало на его имя высочайшее повелѣніе, которымъ приказывалось министру финансовъ самому, по собраніи всѣхъ нужныхъ о государственныхъ доходахъ свѣдѣній «составить роспись о доходахъ и расходахъ государственныхъ для 1809 г. и въ октябрѣ мѣсяцѣ поднести оную ко Мнѣ на утвержденіе, поступая тѣмъ же порядкомъ и въ послѣдующихъ годахъ» [1]). Нечего и говорить, какую громадную власть получалъ министръ финансовъ въ силу этого высочайшаго повелѣнія. Онъ являлся почти хозяиномъ въ обширной области государственныхъ финансовъ, а роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ должна была стать актомъ его единичной воли, потому что никакое бдительное око монарха не въ состояніи установить контроля надъ тѣмъ, что составляется министромъ въ теченіе цѣлаго года и при такомъ обширномъ государственномъ хозяйствѣ, какъ въ Россіи. Предполагаемое улучшеніе финансовъ не произошло. Министръ финансовъ Голубцовъ,—онъ же былъ

---

[1]). Юбил. изд. Министер. Финансовъ, стр. 170—171 и 169.

и государственнымъ казначеемъ,—использовавъ многіе способы покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, предлагалъ позаимствовать у воспитательныхъ домовъ и у Заемнаго Банка 40 милліоновъ рублей. Эти предположенія, удостоенныя Высочайшаго одобренія, говорили за крайне критическое положеніе, въ которомъ находился нашъ бюджетъ и за необходимость немедленнаго и коренного преобразованія всей нашей государственной системы.

Въ такое-то время, когда безуспѣшно исчерпаны были всѣ способы улучшенія финансоваго бюджета, былъ призванъ къ преобразованію нашей финансовой системы М. М. Сперанскій.

Еще въ своемъ планѣ государственнаго образованія онъ писалъ: «всѣ жалуются на запутанность финансовъ, но какъ устроить финансы тамъ, гдѣ нѣтъ общаго довѣрія, гдѣ нѣтъ публичнаго установленія, порядокъ ихъ охраняющаго». Желая основать правленіе на законѣ, Сперанскій находилъ необходимымъ, чтобъ и въ составленіи государственнаго бюджета дѣйствовали тѣ же самыя учрежденія, что и въ составленіи закона. Согласно съ духомъ его плана, бюджетная роспись должна была бы проходить процедуру обыкновенныхъ законовъ, поскольку это касается ея одобренія или утвержденія. Разъ по плану его «никто не обязанъ былъ исполнять повинностей иначе, какъ по закону, или по условію, а не по произволу другого», разъ Дума «имѣла право представленія о государственныхъ нуждахъ и о нарушеніи государственныхъ коренныхъ законовъ», разъ министерская власть являлась отвѣтственной за нарушеніе существа гражданской свободы и за всякій изданный ею актъ, идущій въ ущербъ государственной пользѣ, то само собой предполагалась нѣкоторая возможность приложенія у насъ основныхъ началъ бюджетнаго права. По плану Сперанскаго, законодательному сословію предоставлялось право, въ случаѣ,

«когда правительство въ установленное время не представитъ узаконенныхъ отчетовъ», «собственнымъ своимъ движеніемъ предварить его, предложить дѣло на уваженіе и возбудить законнымъ порядкомъ слѣдствіе противъ того министра, который предписалъ сію мѣру и просить вмѣстѣ съ тѣмъ ея отмѣны». Осуществленію бюджетнаго права на конституціонныхъ началахъ особенно могло способствовать то, что «всѣ законы финансовые, установленіе новыхъ налоговъ, какого бы то ни было рода, должны быть обсуждаемы въ думѣ» [1]).

Планъ Сперанскаго не осуществился, а вмѣстѣ съ тѣмъ бюджетъ оставался по прежнему въ рукахъ бюрократіи. Высшее разсмотрѣніе и соображеніе смѣтъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, а также не предвидѣнныхъ и чрезвычайныхъ издержекъ должно было теперь принадлежать Государственному Совѣту. Согласно §-у 29-му его «Образованія» въ числѣ дѣлъ, требующихъ Высочайшаго утвержденія, поступаютъ предварительно на уваженіе Совѣта «ежегодныя смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ, способы ихъ уравненія, назначеніе новыхъ издержекъ, въ теченіе года встрѣтиться могущихъ и чрезвычайныя финансовыя мѣры». Этотъ законъ, казалось, отводилъ Государственному Совѣту рѣшающее значеніе въ бюджетномъ хозяйствѣ Россіи. Составленіе бюджета остается по прежнему въ рукахъ министерства, но для обсужденія бюджетъ долженъ былъ вноситься въ постоянное учрежденіе, каковымъ являлся Государственный Совѣтъ. На обсужденіе его и былъ представленъ «планъ финансовъ» самого Сперанскаго.

Въ немъ онъ стремится опредѣлить истинную структуру, какую долженъ имѣть бюджетъ, чтобы от-

---

[1]) См. „Планъ Государств. Преобр. гр. М. М. Сперанскаго". Изд. „Рус. Мысли" Москва, 1905 г.

вѣчать всѣмъ экономическимъ и финансовымъ запросамъ правильнаго веденія государственнаго хозяйства, чтобы поднять упавшее довѣріе общества къ финансовымъ предпріятіямъ правительства.

Этотъ планъ и былъ принятъ въ основаніе нашей финансовой системы. «Отнынѣ, говорится въ изданной по разсмотрѣніи первой части его Высочайшемъ Манифестѣ, всѣ чрезвычайныя расходы учреждать не иначе, какъ по предварительномъ разсмотрѣніи входящихъ отъ министровъ представленій въ Государственномъ Совѣтѣ; для непредвидимыхъ же расходовъ на текущія потребности учредить такой порядокъ, чтобы, производя ихъ безъ остановки, представлять имъ срочные счеты и дѣлать по разсмотрѣніи ихъ новыя назначенія». Всѣ казенныя экономическія суммы, какого бы то ни было вѣдомства, считаются принадлежащими Казначейству и выдачи изъ нихъ производятся не иначе, какъ по представленію министра финансовъ въ Государственный Совѣтъ. Въ заключеніе объяснялось, что «роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ на будущее время, начиная съ 1811 года, будетъ возвѣщаема благовременно» [1]).

Признавъ безпорядокъ, царившій въ финансовой системѣ государства, правительство желало поставить ее на новый путь, вводило такой порядокъ, при которомъ на министра финансовъ возлагалось только исполненіе мѣръ, предложенныхъ и поставленныхъ хотя бы и противъ его убѣжденія. Если въ прежнее время, по выраженію самого же Сперанскаго, «годовая смѣта была ничто иное, какъ пустой канцелярскій обрядъ... ничтожный въ общемъ ходѣ государственныхъ дѣлъ», то «планъ финансовъ», измѣнялъ значеніе этой

---

[1]) П. С. З., т. XXXI, № 24,116; Корфъ: „Жизнь графа Сперанскаго", т. I, С.П.Б. 1861 г., 195—201 стр.

смѣты. Онъ вводилъ постоянный финансовый законъ о составленіи, разсмотрѣніи и исполненіи смѣтъ, слѣдовательно, стремился внести взамѣнъ безпорядка извѣстный порядокъ въ этомъ важномъ государственномъ дѣлѣ. «Уничтожить усвоенные отъ стараго времени пріемы назначенія суммъ на расходы, замѣнить ихъ твердымъ и яснымъ закономъ, ставящимъ въ опредѣленныя рамки составителей и исполнителей смѣтъ, создать условія, при которыхъ государственная роспись доходовъ и расходовъ давала бы правильное представленіе о положеніи государственнаго хозяйства»—вотъ что было основною задачей Сперанскаго при составленіи второй части его плана. Для осуществленія этой задачи и привлекалось участіе Государств. Совѣта въ контролѣ и въ исполненіи общей смѣты всѣхъ расходовъ. На предварительное его разсмотрѣніе поступали также непредвидѣнныя и чрезвычайныя издержки министровъ [1]).

Такое то зависимое слабое политическое учрежденіе было призвано устранить произволъ финансовыхъ мѣръ, укрѣпить распоряженія власти на прочномъ основаніи, на довѣріи къ нимъ общества и на гласности операцій. Сперанскій однако не особенно отчаивался въ этомъ. Онъ былъ очень высокаго мнѣнія о своихъ финансовыхъ реформахъ, обѣщавшихъ извѣстную отчетность [2]). Въ оправданіе своихъ финансовыхъ преобразованій онъ такъ писалъ государю: «планъ финансовъ и всѣ операціи, на немъ основанныя, всегда выдержатъ съ честью самое строгое изслѣдованіе всѣхъ истинныхъ государственныхъ людей, не только у насъ, но во всѣхъ просвѣщенныхъ государствахъ» [3]).

Однако не такъ блестяще обстояло дѣло съ его планомъ на практикѣ. Въ осуществленіи его повто-

---

[1]) Юбил. изд. мин. финансовъ. 176—7 стр.

[2]) Цитир. по И. С. Блиоху: „Финансы Россіи XIX стол.", т. I, СПБ. 1882 г., 110 стр.

[3]) Корфъ н. с. т. I, 224 стр.

рилось то же, что въ первую половину царствованія императора Александра I—съ отвѣтственностью министерской власти предъ Сенатомъ. Не доставало независимаго учрежденія, которое могло бы осуществить лучшія начала государственной жизни, проникавшія къ намъ съ запада. На западѣ начала бюджетнаго права получали осуществленіе потому, что независимо отъ администраціи стояла громадная сила народнаго представительства. Государственный Совѣтъ не былъ годенъ для такой роли. Онъ не могъ пользоваться довѣріемъ общества. Какое можетъ быть, въ самомъ дѣлѣ, довѣріе къ учрежденію, связанному не столько съ самой страной (какъ напр. члены парламента), сколько съ администраціей. «Планъ финансовъ» могъ получить свое осуществленіе при одномъ условіи: если бы былъ осуществленъ «планъ государственнаго образованія», Сперанскаго. При томъ же положеніи, какое должна была занять по «общему наказу» министерская власть въ сферѣ высшихъ государственныхъ учрежденій, онъ не могъ быть осуществленъ. Душа осуществившихся реформъ Сперанскаго—Государственный Совѣтъ, которому суждено было придать управленію внѣшній видъ законности, не могъ получить болѣе прочнаго положенія, чѣмъ министерская власть. Онъ скоро потерялъ свое обязательное законосовѣщательное значеніе по всѣмъ частнымъ управленіямъ, которое переходило то къ комитету министровъ, то къ другимъ спеціальнымъ комитетамъ. То же явленіе произошло и съ бюджетнымъ хозяйствомъ. Министру финансовъ не особенно было пріятно предоставлять въ Государственный Совѣтъ общую по государству финансовую смѣту и вносить туда же встрѣчающіеся въ теченіе года и въ смѣтѣ непредвидѣнные расходы. Такое его участіе въ бюджетномъ хозяйствѣ на первыхъ, порахъ правда, могло быть значительнымъ, когда во главѣ департамента государственной экономіи

стоялъ Н. С. Мордвиновъ—защитникъ началъ, проведенныхъ Сперанскимъ въ его «планѣ финансовъ». Какъ предсѣдателю департамента экономіи, ему былъ порученъ постоянный надзоръ за изысканіемъ средствъ къ сокращенію расходовъ и улучшенію финансоваго дѣла. На его то долю должна была выпасть защита основныхъ принциповъ «плана финансовъ» Сперанскаго.

Съ первыхъ же дней министръ финансовъ, Гурьевъ, стремился подорвать въ глазахъ государя значеніе принятой правительствомъ согласно съ «планомъ» финансовой программы. Уже въ октябрѣ 1810 года при разсмотрѣніи росписи доходовъ и расходовъ на 1811 годъ, Мордвинову приходилось настаивать на необходимости, чтобы министры не выходили за предѣлы утвержденной росписи, чтобы экстраординарные расходы не могли быть разрѣшаемы безъ предварительнаго одобренія департамента экономіи и Государственнаго Совѣта и чтобы министру финансовъ было запрещено оставлять запасную сумму въ 500000 руб. Для улучшенія же денежнаго курса и болѣе прочнаго положенія финансовъ онъ считалъ необходимымъ сохраненіе довѣрія народа къ правительству, «не дозволяя ни подъ какимъ предлогомъ нарушать народныхъ правъ для политическихъ, преходящихъ видовъ» [1]).

Результатъ получился обратный тому, что защищалъ Н. С. Мордвиновъ. Именнымъ, даннымъ 22 марта 1810 г, министру финансовъ указомъ [2]) изъ вѣдѣнія Государственнаго Совѣта исключались «тѣ издержки, о коихъ министры и управляющіе разными частями по крайней

---

[1]) Замѣчанія при разсмотрѣніи росписи доходовъ и расходовъ на 1811 г. въ рук. соб. мнѣній Мордвинова. т. I цит. у Иконникова в. с. 94—95 стр.

[2]) П. С. З. № 24.164.

настоятельности ихъ предметовъ, признаютъ нужнымъ испросить непосредственное повелѣніе». Объ издержкахъ этого рода министръ или управляющій какою либо частью, получивъ повелѣніе, сообщалъ министру финансовъ, а онъ представлялъ указы къ подписанію. На производство отпусковъ по таковымъ указамъ, министръ финансовъ уполномочивался имѣть въ распоряженіи своемъ сумму до 500000 р. Правда, производя отпуски, министръ финансовъ долженъ былъ представлять отчеты о нихъ въ Государственный Совѣтъ каждый разъ, когда сумма выходила и ему приходилось ожидать новаго о ней назначенія, чѣмъ указъ думалъ привести этотъ родъ издержекъ къ общему правилу, выраженному въ манифестѣ 2-го февраля. Тѣмъ не менѣе совсѣмъ иное получалось теперь съ изданіемъ именного указа. Если прежде возможенъ былъ отчетъ предъ Государственнымъ Совѣтомъ въ израсходованныхъ министрами суммахъ, то теперь министерская власть, получивъ возможность испрашивать высочайшія повелѣнія на расходованія въ чрезвычайныхъ случаяхъ суммъ, дѣлала громадный шагъ къ финансовой безотчетности предъ Государственнымъ Совѣтомъ. Какая могла быть отчетность въ суммахъ, испрошенныхъ чрезъ Высочайшее повелѣніе?

Сперанскій хорошо понималъ, что оставалась единственная возможность контроля надъ министерской властью въ ея расходахъ—это предоставленіе только одному Государственному Совѣту права разрѣшать всѣ расходы и контроля надъ ними. «Министры, по словамъ самого Сперанскаго, при новомъ порядкѣ должны были все вносить въ годовую смѣту, потомъ каждый почти рубль подвергать учету въ двухъ инстанціяхъ совѣта... Самъ министръ финансовъ подвергся тому же правилу. Могъ ли кому нравиться сей вещей порядокъ», а между тѣмъ это обѣщало поправить разстроенные финансы и поставить въ извѣстныя

закономѣрныя границы дѣятельность министерской власти. Министерская власть Гурьева нашла исходъ — это личный докладъ государю, результатомъ котораго было то, что такой важный указъ, нарушающій всѣ основные законы государственнаго совѣта, былъ изданъ помимо него, а прямо на имя министра финансовъ. Но этимъ министръ финансовъ не ограничился. Онъ обнаружилъ стремленіе совершенно лишить Государственный Совѣтъ его значенія въ контролѣ надъ росписью доходовъ и расходовъ.

Въ августѣ 1811 г. бездарный Гурьевъ внесъ въ Государственный Совѣтъ представленіе, въ которомъ объяснялъ, что министерство финансовъ встрѣтило затрудненія въ составленіи образцовой смѣты. Оно оказалось не въ состояніи раздѣлить расходы по степени нужды.

Это представленіе очень характерно для Гурьева и для всего управленія, въ которомъ встрѣчались такія бездарности. Оно ясно показываетъ, въ какомъ трудномъ положеніи остались наши финансы послѣ Сперанскаго. Пока Сперанскій былъ у власти, онъ самъ управлялъ ими. Гурьевъ былъ только дѣятельнымъ исполнителемъ его распоряженій. Теперь, оставшись одинъ и въ такое трудное время, этотъ послѣдній не могъ даже составить росписи. Государственный Совѣтъ не согласился съ мнѣніемъ министра и журналомъ по департаменту государственной экономіи 29 августа 1811 года обязалъ министра финансовъ составить образцовую смѣту и внести ее на законодательное разсмотрѣніе [1]). Однако, сдѣланное госуд. совѣтомъ постановленіе такъ и осталось неисполненнымъ министромъ финансовъ: имъ не была составлена образцовая смѣта. Больше того, скоро вопреки «обрязованію» Государственнаго Совѣта прекратилось само представленіе

---

[1]) Юбил. изд. Министер. Финансовъ. 178 стр.

туда на разсмотрѣніе смѣтныхъ предположеній вѣдомствъ и государственныхъ росписей.

Въ 1812 году былъ образованъ секретный комитетъ финансовъ.—«Имѣя въ виду, писалъ императоръ Н. И. Салтыкову, что въ отсутствіи моемъ могутъ встрѣтиться такія дѣла и распоряженія, которыя потребуютъ величайшей тайны, я предоставляю вамъ въ таковыхъ случаяхъ по представленіямъ министра финансовъ разсмотрѣніе и рѣшеніе оныхъ дѣлъ производить въ частномъ собраніи, составленномъ подъ предсѣдательствомъ вашимъ изъ министра финансовъ, одного или двухъ членовъ совѣта по назначенію. Въ рѣшеніи же дѣлъ, въ сіи частныя собранія вносимыхъ, поступать на тѣхъ же правилахъ и съ тѣми же правами, какія предоставлены Комитету министровъ» [1]).

Въ этотъ то секретный комитетъ и были внесены по Высочайшему повелѣнію на законодательное разсмотрѣніе министромъ финансовъ росписи на 1813, 1814, 1815 г.г., какъ требовавшія особенной тайны. Одна роспись на 1813 г. по Высочайшемъ утвержденіи внесена была въ Государственный Совѣтъ только для свѣдѣнія. Наконецъ самъ Совѣтъ былъ нѣсколько измѣненъ: для ускоренія дѣлъ, требующихъ отпуска финансовъ, засѣданія департамента законовъ и департамента экономіи были соединены и министрамъ, въ случаяхъ «не терпящихъ времени», повелѣвалось въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта исполнять рѣшенія дѣлъ по выпискамъ изъ журналовъ. Равнымъ образомъ, Совѣту предоставлялось отпускать суммы для чрезвычайныхъ надобностей, не ожидая собственноручныхъ императорскихъ указовъ. Но эти «особыя», [2]) права не могли ничуть

---

[1]) Цит. по Ист. Обз. Дѣят. Ком. Министровъ Т. I, 472 стр.
[2]) Юбил. Изд. Госуд. Совѣта 26—27 стр.

гарантировать закономѣрности въ бюджетномъ хозяйствѣ. Они были ничто сравнительно съ тѣмъ значеніемъ, которое получалъ секретный комитетъ финансовъ. Значеніе его не надолго измѣнилось и послѣ того какъ исчезли чрезвычайныя обстоятельства. Возвратясь въ Петербургъ, императоръ озаботился возстановить [1]) указомъ 10 января 1816 г. прежній порядокъ въ Государственномъ Совѣтѣ, а, слѣдовательно, тамъ должны были разсматриваться бюджетныя росписи и рѣшаться главнѣйшіе вопросы бюджетнаго хозяйства.

Теперь, когда тяжелыя послѣдствія войны 1812 года, а особенно тяжелый гнетъ въ соціальной жизни страны вызывали всеобщій ропотъ и неудовольствіе, чувствовалась особая нужда въ проведеніи началъ, ведущихъ къ упроченію довѣрія общества къ финансовымъ операціямъ, совершаемымъ правительствомъ. Естественно, необходимо было снова назначить предсѣдателемъ департамента государственной экономіи Н. С. Мордвинова. Вступивъ на свое прежнее поприще, послѣдній явился и теперь защитникомъ той же системы, которой держался до выхода изъ департамента государственной экономіи въ 1812 году [2]). Для осуществленія защищаемыхъ имъ началъ въ бюджетномъ хозяйствѣ, онъ считалъ необходимымъ, «чтобы исполнительная власть министровъ усердно и постоянно содѣйствовала, безъ уклоненія отъ началъ, однажды принятыхъ, ибо департаментъ государственнаго хозяйства ни въ чемъ пріуспѣть не можетъ, доколѣ не будетъ совершеннаго согласія между законодательной и исполнительной властями»... Съ еще большей убѣдительностью чѣмъ прежде Мордвиновъ доказываетъ необходимость точнаго «постояннаго

---

[1]) П. С. З. № 26.065

[2]) Иконниковъ н. с. 159 стр. Бліохъ н. с. 138 стр.

соблюденія народныхъ правъ и несовратимаго шествія по началамъ строгой справедливости», стараясь утвердить въ мысляхъ всѣхъ, что «жезлъ царствія есть жезлъ правости». Есть большая разница въ его теперешнемъ мнѣніи. Если прежде онъ возлагалъ большія надежды въ упорядоченіи бюджетнаго хозяйства на Государственный Совѣтъ, то теперь онъ какъ будто обращается съ воззваніемъ къ самому правительству. «Исправленіе финансовъ нашихъ зависитъ единственно отъ воли правительства, но воли твердой, неизмѣнной и постоянной въ выполненіи. А чтобы она достигла цѣли, необходима строгая умѣренность въ распредѣленіи доходовъ».

Необходима бережливость въ расходахъ и необходимо быстро устранить всѣ недостатки въ финансовыхъ дѣлахъ. Доказывая затѣмъ правительству всю тяжесть нашего финансоваго положенія для страны, онъ приходитъ къ тому выводу, что «такое томительное состояніе убѣждаетъ торжественно къ безотложному принятію мѣръ, не временныхъ и подверженныхъ измѣненіямъ, но постоянныхъ и дѣйствительныхъ. Нѣтъ сомнѣнія, что достоинство монеты могло быть исправлено, коль скоро возревнуютъ искренно и постоянно, о томъ управляющіе финансами нашими» [1]).

Изъ мнѣнія Н. С. Мордвинова ясно видно, что стало съ нашими финансами за то время, когда вдали отъ нихъ стояли такіе столпы нашего государственнаго управленія того времени, каковыми были Сперанскій и самъ онъ. Какъ жестоко было наказано государство и общество за отступленіе отъ началъ, провозглашенныхъ ими!

Никогда при существованіи народнаго представительства не могло бы государство оказаться въ та-

---

[1]) Проф. Иконниковъ. в. с. 160—176 стр.

комъ критическомъ положеніи, потому что не могла бы постигнуть такая участь дѣятелей, несущихъ свою отвѣтственность предъ націей въ лицѣ ея народныхъ представителей. Все, что вело къ благу націи, министерство всегда стремилось бы осуществить въ своей дѣятельности. Это необходимо потому, что министерская власть держится довѣріемъ страны къ ея мѣропріятіямъ. Разъ нѣтъ этого довѣрія—министерская власть подаетъ въ отставку. Совсѣмъ другое представляетъ изъ себя дѣятель—министръ въ абсолютной монархіи. Здѣсь онъ держится личнымъ довѣріемъ монарха и правящихъ сферъ. Онъ нигдѣ, ни въ комъ и ни въ чемъ не найдетъ поддержки, если потеряетъ довѣріе монарха. Такая участь постигла Сперанскаго и его «планъ финансовъ». Съ его паденіемъ пало все, что онъ стремился принести для блага Россіи. Должны были сойти со сцены и приверженцы его политической программы, какъ напр. Мордвиновъ. Послѣ нихъ произошло другое явленіе, которое также, какъ и первое, возможно только въ абсолютной монархіи. Финансами сталъ управлять человѣкъ, никогда самостоятельно не управлявшій ими и не подготовленный для того, каковымъ являлся гр. Гурьевъ. Вступивши въ самостоятельную роль, онъ превратилъ все, принятое изъ плана Сперанскаго, въ ничто, а своею угодливостью разнымъ вліятельнымъ лицамъ, вмѣстѣ съ полнымъ незнаніемъ финансоваго дѣла, онъ привелъ казну къ полному обнищанію. Всѣ отрасли государственнаго хозяйства находились въ полномъ разстройствѣ. Расходы все увеличивались, а доходы сокращались. Отливъ металлическихъ денегъ за границу произошелъ громадный. У казны не было денегъ и положеніе дѣлъ становилось критическимъ. Пришлось снова вспомнить Сперанскаго и Мордвинова. Къ первому Гурьевъ обращался за совѣтами, а второй призванъ къ управленію. Признанный снова къ нему, онъ остался вѣренъ своимъ

прежнимъ принципамъ. Однимъ изъ главныхъ условій довѣрія Мордвиновъ считалъ гласность, а для того находилъ необходимымъ, чтобы министерскіе отчеты о состояніи финансовъ въ Россіи, вопреки установившемуся обычаю, публиковались во всеобщее свѣдѣніе. «Въ младенчествѣ народовъ, пишетъ онъ, управленіе государственными финансами вездѣ сохраняется въ тайнѣ и соблюденіе сей тайны было первенствующей государственною обязанностью. Народы же, достигшіе высшей степени просвѣщенія и умудренные въ истинныхъ началахъ науки государственнаго управленія, признаютъ, что тайна и обманъ совокупно съ довѣренностью существовать не могутъ».

Понятно, что Н. С. Мордвиновъ, слѣдя за дѣйствіями министерства финансовъ, въ первомъ же отчетѣ своемъ о государственной росписи на 1817 годъ, внесенной въ Государственной Совѣтъ, такъ отзывается о ней: «Представляемую министерствомъ финансовъ роспись государственнымъ доходамъ и расходамъ на 1817 годъ, департаментъ госуд. экономіи не можетъ принять въ видѣ истиннаго отчета, показывающаго состояніе государственныхъ финансовъ, ибо первая и главнѣйшая часть, означающая вѣрность и правильность отчета, въ росписи не существуетъ... Столь существенное небреженіе содѣлываетъ роспись порочною, а представленіе оной отъ министра финансовъ—несообразнымъ уставу его министерства [1])... Въ своемъ отзывѣ о росписи онъ указываетъ на то, что государственный долгъ скрытъ и ею нарушена законность въ дѣйствіяхъ правительства относительно частныхъ лицъ и частныхъ интересовъ. Въ видахъ частныхъ интересовъ ему казалось невозможнымъ признать за справедливое, что

---

[1]) Проф. Иконниковъ, н. с. 179—181 стр.

министръ финансовъ показываетъ остатокъ въ доходахъ, когда не уплочены и не обезпечены платежомъ долги, согласно съ условіями, сдѣланными при ихъ займахъ.

Еще яснѣе онъ проводитъ ту же мысль въ письмѣ къ графу Аракчееву, по поводу дѣла частныхъ лицъ съ казной. «Мы не паши, засѣдающіе въ Диванѣ, но члены законодательнаго сословія, гдѣ частной волѣ нашей нѣтъ мѣста... Съ нѣкотораго времени мы до основанія разрушаемъ финансы наши. Скоро упадутъ они такъ, что никакое усердіе, никакой умъ не могутъ возстановить ихъ на вождѣленную для благоденствія Россіи степень. Отъ пренебреженія законовъ и шатанія на путяхъ правосудія не возможемъ мы стяжать богатство, но еще болѣе оскудѣемъ въ нихъ и можно сказать, что частныя разворенія коснулись уже тѣла государственнаго. При недостаткѣ въ доходахъ въ 112 милліоновъ безъ вниманія еще къ долгамъ, кажется, что пора приняться за постъ и молитву, коихъ начальное правило есть *неприкосновеніе къ чужой собственности* и неотлученіе отъ себя строгой нравственности, какъ частной, такъ и государственной. Доводы, изложенные въ моемъ мнѣніи, заслуживаютъ опроверженія, если что ложное или неосновательное въ нихъ находится. Но мнѣнія, подаваемыя въ совѣтѣ не разсматриваются, не опровергаются и потому никакой пользы не приносятъ, сколько бы они ни касались государственнаго блага» [1]).

---

[1]) См. Чтев. Моск. истор. общ. 1858 г. IX, 113—114 стр. Тоже у проф. Иконникова н. с. 190—192 стр.

ГЛАВА XII-я.

Министерская власть при Императорѣ Николаѣ I.

Восшествіе на престолъ Императора Николая I.

Когда неожиданно для себя самого и для всѣхъ русскихъ, Николай I-й былъ призванъ стать во главѣ самодержавнаго правленія государствомъ, онъ такъ высказалъ свои задушевныя мысли въ письмѣ къ цесаревичу Константину Павловичу. «Никто не ощущаетъ большей потребности, чѣмъ я, быть судимымъ съ снисходительностью. Но пусть же тѣ, которые судятъ меня, примутъ во вниманіе, какимъ необычайнымъ образомъ я недавно вознесся съ поста, недавно назначеннаго начальника дивизіи на постъ, который занимаю въ настоящее время, кому я наслѣдовалъ и при какихъ обстоятельствахъ».

Да! это были чрезвычайныя обстоятельства вступленія на престолъ императора. Первый день этого вступленія, омраченный кровью, долженъ былъ оставить неизгладимый слѣдъ на всемъ послѣдующемъ времени, на всемъ царствованіи Николая I-го. 14 декабря, когда Николай I встрѣтилъ сопротивленіе на первомъ шагу царствованія, по заключенію одного современника, «дало этому Государю совсѣмъ иное направленіе» [1]). Императоръ Николай I-й въ первый день своего вступленія увидѣлъ

---

[1]) Записки гр. Д. Н. Толстого. „Русскій Архивъ", 1885 г., кн. 2 я, стр. 24.

людей, которые его устрашили; онъ, какъ видно изъ всѣхъ записокъ, всю жизнь не могъ забыть ихъ, простить имъ и оставить въ покоѣ. Одни изъ нихъ были умерщвлены, другіе все царствованіе его провели въ жестокихъ наказаніяхъ. «Припомните, пишетъ баронъ Розенъ, оцѣнивая дѣйствія слѣдственнаго комитета, какъ содержались по этому дѣлу арестанты въ крѣпости, ихъ казематы; надѣвали наручники, кандалы, на нѣкоторыхъ и то и другое одновременно, уменьшали пищу, безпрестанно тревожили сонъ ихъ, отнимали послѣдній слабый свѣтъ, проникавшій чрезъ амбразуру крѣпостной стѣны въ окошечко съ рѣшеткою частаго переплета желѣзныхъ пластинокъ, и согласитесь, что эти мѣры стоятъ испанскаго сапога британскаго короля Іакова II и всѣхъ прочихъ орудій пытки. Пытка при Іаковѣ продолжалась нѣсколько минутъ, часовъ, а наша крѣпостная продолжалась нѣсколько мѣсяцевъ» [1]). Какъ въ слѣдственной комиссіи по этому дѣлу, такъ и въ засѣданіяхъ учрежденнаго впослѣдствіи верховнаго уголовнаго суда выступили всѣ несовершенства нашей тогдашней судебной практики, а потому мы не найдемъ въ этомъ донесеніи, нужное для того, чтобъ возсоздать настоящій смыслъ этого движенія. По мнѣнію декабриста Завалишина, донесеніе слѣдственной комиссіи запутало или затемнило дѣло, желая, главнымъ образомъ, представить декабристовъ и дѣйствія ихъ въ ужасномъ видѣ; докладъ останавливается преимущественно на сплетняхъ пустыхъ людей, которыхъ не занимали серьезныя работы въ тайномъ обществѣ, и которые потому были съ ними совершенно незнакомы. По мнѣнію барона Штейнгеля, «оно вышло точно

---

[1]) Тоже въ „Обозрѣніи проявленій политической жизни въ Россіи“ М. А. Фонвизина, см. „Общественное движ. въ Россіи въ первую половину XIX вѣка“, СПБ. 1905 г. т. I, 197—198 стр.

такимъ, какимъ непремѣнно долженъ былъ выйти обвинительный актъ, когда обвиняемые заперты и безгласны и когда обвинители, въ видахъ обезпеченія будущности, заинтересованы представить дѣло сколь возможно призрительно—ужаснымъ и съ тѣмъ вмѣстѣ хотятъ облечь свои дѣйствія искусною тканью лжи съ отливами яркаго безпристрастія». Такого же мнѣнія были баронъ Розенъ, Фонвизинъ [1]) и то же пишетъ въ своихъ запискахъ декабристъ И. Д. Якушкинъ. Комитетъ при допросѣ подсудимыхъ пускалъ въ ходъ, по его мнѣнію, незаконныя дѣйствія и «уловку при составленіи доклада, въ которомъ очень не много лжи, но который за то весь ничто иное, какъ обманъ». Задачей комитета было то, чтобы «осквернить предъ общимъ мнѣніемъ цѣль Тайнаго Общества и вмѣстѣ съ тѣмъ осквернить побужденія каждаго изъ членовъ этого общества. Для достиженія своей цѣли члены комитета нашли удобнымъ при составленіи доклада, опираясь на собственныя признанія и показанія подсудимыхъ, помѣстить въ своемъ донесеніи только то изъ этихъ признаній и показаній, что бросало тѣнь на тайное общество и представляло членовъ его въ смѣшномъ или отвратительномъ видѣ, умалчивая объ томъ, что могло бы возбудить къ нимъ сочувствіе» [2]). А между тѣмъ сколько было показаній многихъ изъ подсудимыхъ, «въ которыхъ, говоря словами М. А. Фонвизина, было представлено въ истинномъ видѣ тогдашнее состояніе Россіи, страдавшей подъ вѣковымъ гнетомъ самовластія! Сколько вѣрныхъ изображеній хаотическаго безпорядка и въ законодательствѣ и въ администраціи! Сколько уроковъ самому правительству для уврачеванія тяжкихъ язвъ, съѣдающихъ

---

[1]) ibidem 198—199 стр. и Шильдеръ ibidem 399, 434—435 стр.

[2]) Записки Якушкина, Москва 150—151 стр.

Россію!... Обо всемъ этомъ умолчено въ донесеніи слѣдственной комиссіи государю» [1]).

Верховный уголовный судъ, соображаясь съ дѣйствіями комитета, съ своей стороны нарушилъ порядокъ, опредѣленный законами въ судопроизводствѣ [2]). Естественно, что никто изъ осужденныхъ не могъ признать справедливость къ себѣ отношеній, никто—заслуженность наказаній, никто изъ нихъ, предъ кѣмъ было одно только въ мечтахъ—это благо родины, не могъ согласиться съ названіемъ члена «злоумышленнаго общества» взамѣнъ «союза благоденствія», какое названіе носило общество, членами котораго были они. Вина ихъ была въ томъ, что они болѣли душой за несчастную родину, въ которой не находили соотвѣтствія своимъ политическимъ идеаламъ, въ томъ, что они не шли за Аракчеевской политикой, что больше другихъ понимали зло послѣднихъ лѣтъ царствованія Императора Александра!

Всякій изъ насъ теперь, открывши завѣсу этихъ печальныхъ страницъ нашего прошлаго, понимаетъ, что павшіе жертвой своихъ убѣжденій, были вѣрными преемниками убѣжденій молодости самого Императора Александра I-го. Это была молодая Россія, отрясшая свой прахъ отъ всего сквернаго, что они увидѣли у себя на родинѣ. Всѣ они воспитались на Западѣ, куда шли въ походъ на борьбу за свободу Европы. «Пребываніе цѣлый годъ въ Германіи и потомъ нѣсколькихъ мѣсяцевъ въ Парижѣ, пишетъ декабристъ И. Д. Якушкинъ, не могло не измѣнить воззрѣнія хоть сколько-нибудь мыслящей русской молодежи; при такой окружающей обстановкѣ каждый изъ насъ сколько-нибудь выросъ» [3]).

---

[1]) М. А. Фонвизинъ, н. с. 199—200 стр.
[2]) Записки М. Д. Якушкина, ibidem тоже и М. А. Фонвизинъ.
[3]) Записки стр. 2—3.

Что же увидѣли они у себя на родинѣ по возвращеніи изъ-за границы? Надъ ними, съ перваго ихъ шага вступленія на родную почву, повисла казенная Россія, подавляющая однихъ и истощающая другихъ. Что общаго съ пустой петербургской жизнью могли имѣть люди усвоившіе начала западно-европейской культуры? Естественно и легко могъ составиться кружокъ лицъ, объединенныхъ одними лучшими, новыми запросами и вѣяніями новой жизни. Въ своемъ тѣсномъ кружкѣ они разбирали главныя язвы нашего отечества: «закоснѣлось народа, крѣпостное состояніе, жестокое обращеніе съ солдатами, которыхъ служба въ теченіе 25 лѣтъ почти была каторга; повсемѣстное лихоимство, грабительство и наконецъ явное неуваженіе къ человѣку вообще. То, что называлось высшимъ образованнымъ обществомъ, большею частью, состояло тогда изъ старовѣрцевъ, для которыхъ коснуться котораго-нибудь изъ вопросовъ, насъ занимавшихъ, показалось бы ужаснымъ преступленіемъ» [1]). Хорошо понимая въ чемъ крылось почти все зло Россіи, они рѣшились ему противодѣйствовать, предполагая со временемъ коренным образомъ обновить русское общество, воспитать его на новыхъ западноевропейскихъ убѣжденіяхъ, на уваженіи къ независимости личности, къ личной свободѣ.

Вглядываясь въ преобразовательныя начинанія Александра I-го, молодое поколѣніе могло хорошо понять причину ихъ безуспѣшности. Не было самостоятельнаго, независимаго отъ монарха учрежденія, которое могло бы ограничить его власть и не дать его фаворитамъ и министрамъ безконтрольно и безнаказанно распоряжаться имуществомъ, личной свободой ничѣмъ не огражденной личности каждаго изъ подданныхъ Россіи. Всѣмъ въ управ-

---

[1]) ibidem.

леніи началъ распоряжаться Аракчеевъ, не жалѣвшій ни денегъ, ни крови, ни пота подданныхъ для устройства военныхъ поселеній и большихъ дорогъ по всей Россіи. Политическій и соціальный строй Россіи со всѣми своими несовершенствами, особенно ярко выступивъ наружу, производилъ на всѣхъ мыслящихъ людей того времени удручающее впечатлѣніе. Власть монарха становилась безплодной, а министерская — получила характеръ деспотическій. Мы уже видѣли, какъ одинъ изъ самыхъ выдающихся декабристовъ, Батенковъ, обрисовалъ произвольный характеръ комитета министровъ, въ которомъ, по его мнѣнію, какъ на большой дорогѣ, толпились всѣ неустройства, безпорядки и неисправности.

Не могли не замѣтить декабристы и того, что произошло въ области высшаго образованія, въ области печати и каковой наконецъ характеръ принято рѣшеніе крестьянскаго вопроса къ концу царствованія Александра I. Въ Россіи, только что избавившейся, по словамъ Розена, отъ «слова и дѣла», отъ «тайныхъ канцелярій» не было ни одной основы государственной, «всѣ прежніе и новые законы подчинены были неограниченной власти государя,.. лишеннаго всѣхъ средствъ сдѣлать что нибудь для гражданской жизни своего отечества.. Александръ I, въ послѣднее десятилѣтіе своего царствованія, свалилъ все бремя государственнаго управленія на плечи Аракчеева, на слугу, ему вѣрнаго, но не государственнаго мужа, а самъ подчинился наущеніямъ Меттерника и подъ конецъ предался мистицизму и думалъ только о спасеніи собственной души своей». [1]).

Вотъ что привело къ образованію тайныхъ обществъ. Стремленіе провести во всемъ государственномъ строѣ

---

[1]) Шильдеръ н. с. 437 стр.

начало законности, стремленіе, проникавшее первую половину царствованія Александра I, было оставлено имъ въ концѣ второй половины его. Преобразовательная дѣятельность ослабѣла до того, что посѣяла увѣренность въ представителяхъ новаго направленія, что отъ правительства ничего не дождешься. Неосуществленныя въ строѣ государственныхъ учрежденій, взятыя съ запада политическія понятія правомѣрности должны были, однако, дѣйствовать развивающе на людей новыхъ вѣяній и вселять все большія и большія убѣжденія въ необходимости перестроить нашу жизнь на свободныхъ началахъ западноевропейской жизни.

Осуществленіе началъ правомѣрности и законности, бывшее предметомъ столькихъ желаній императора, возможно было, по мнѣнію декабристовъ, при одномъ условіи—при ограниченіи самодержавной власти, при созданіи независимаго отъ нея государственнаго учрежденія. Иначе министерская власть можетъ всегда дѣйствовать внѣ закона и притомъ безконтрольно и безотвѣтственно. Доказательствомъ тому служили особенно послѣдніе годы Александра I-го, когда наступилъ крутой переломъ и началась безумная реакція. Министерская власть должна была въ это время дѣйствовать произвольно, получая свою силу изъ рукъ всемогущаго временщика—Аракчеева. Государственный Совѣтъ, который хотѣлъ заявить о необходимости для министровъ дѣйствовать законнымъ путемъ, былъ совершенно сокращенъ въ своей дѣятельности. Сенатъ своимъ формальнымъ авторитетомъ долженъ былъ неоднократно прикрывать распоряженія министровъ, клонившіяся къ нарушенію законовъ. «Министры обращались въ сенатъ», по словамъ записки «о внутреннемъ управленіи Россіи», составленной неизвѣстнымъ лицомъ, но по видимому, близко знакомымъ съ фактическимъ положеніемъ вещей въ описываемую эпоху, «за тѣмъ, чтобы, получивъ отъ него

резолюцію, всегда соотвѣтствующую желаніямъ ихъ, оградить себя отъ всякой отвѣтственности». Естественно, что при такомъ характерѣ дѣйствій министерской власти создалось предположеніе, что произволъ допускается самимъ императоромъ, что царь ненавидитъ Россію. Это можно было допустить, если принять во вниманіе настроеніе императора, многія мечты котораго были разбиты, было погребено все, къ чему онъ не однажды стремился въ своихъ преобразовательныхъ начинаніяхъ. Императоръ не вынесъ борющихся около подножія престола двухъ враждебныхъ началъ. Начало старое, консервативное, которому было выгодно существованіе стараго безконтрольнаго режима, было сильнѣе и потому побѣждало новое. У императора не было силы воли и ума Петра I, чтобъ развязать однимъ своимъ всесильнымъ словомъ этотъ гордіевъ узелъ. Тяготѣя душой и желаніями къ осуществленію новыхъ началъ въ государственной жизни своего народа, онъ каждый разъ падалъ духомъ, когда выдвигали къ осуществленію то, что должно было создать совсѣмъ новое въ строѣ государственныхъ учрежденій, падалъ въ безсиліи, не имѣя мужества духа и воли противостоять тому, что защищали представители стараго порядка. Теперь можно сказать, онъ оставилъ Россію на произволъ судьбы, поручивъ все управленіе ею Аракчееву. Онъ умеръ для нея. Изъ записокъ современниковъ видно, что слишкомъ тревожные слухи были распространены тогда повсюду въ Россіи.

Эти слухи о ея бѣдственномъ положеніи должны были, создавъ толки и сокрушенія, заставить задуматься о средствахъ, которыми можно было бы вывести ее изъ столь тяжелаго положенія, направить ея жизнь въ послѣдующее время по пути правомѣрности и законности, какъ въ сферѣ государственныхъ учрежденій, такъ и въ сферѣ соціальныхъ отношеній. Такимъ средствомъ въ области управленія, по мнѣнію декабристовъ, могла быть конституція,

ограничивавшая самодержавіе и отдававшая законодательство въ руки представительнаго народнаго собранія, а въ области соціальныхъ отношеній — отмѣна крѣпостного права и утвержденіе за личностью всѣхъ правъ свободы. Въ сущности говоря, въ своихъ конституціонныхъ стремленіяхъ они не слишкомъ далеко уходили отъ Сперанскаго, хотя, несомнѣнно, стояли выше его, давая болѣе широкій просторъ освободительнымъ идеямъ. Имѣя въ виду переустройство нашего правительства на началахъ конституціонныхъ, декабристы желали ограниченія его произвола и безконтрольныхъ дѣйствій. Всѣ ихъ мечты сводились къ проведенію какъ личной, такъ и политической свободы въ жизни Россіи. Существующая русская дѣйствительность вселила въ нихъ недовольство; сожалѣніе къ родинѣ перешло въ желаніе вывести ее изъ того положенія рабства, невѣжества и всякой неправды, въ которой она тогда находилась. Всѣ мечтали о возможности свободной политической дѣятельности и грезили, конечно, не гильетиной, какъ писалъ въ своемъ донесеніи чрезъ нѣсколько лѣтъ Бенкендорфъ, а конституціей въ духѣ Бенжамена Констана [1]) Такъ что нервныя рѣчи нѣкоторыхъ изъ офицеровъ о цареубійствѣ, рѣчи, которыя такъ смущаютъ историковъ, знаменовали собой только временное замѣшательство въ политическихъ понятіяхъ у нѣкоторыхъ членовъ общества. Мирный характеръ общества не измѣнился отъ этого, точно также не измѣнилась и цѣль общества—введеніе въ Россіи политической и соціальной свободы путемъ постепенныхъ преобразованій. Можетъ быть и при перемѣнѣ царствованія они не вышли бы на улицу, если бы не простая случайность,—неожиданное для всѣхъ восшествіе на престолъ

[1]) А. А. Корниловъ. „Очерки по исторіи общественнаго движенія и крестьянскаго дѣла въ Россіи", С.П. 1905 г. 60--61 стр. и „La Russie et les Russes", I, 66, 78—83, II, 351.

Николая Павловича, восшествіе, которое съ перваго взгляда показалось для членовъ общества незаконнымъ. Этимъ замѣшательствомъ и рѣшено было воспользоваться, чтобъ моментально достигнуть намѣченной цѣли—оставивъ престолъ за цесаревичемъ, «доставить Россіи правильное правленіе, воспользовавшись обстоятельствами небывалыми въ Россіи», какъ замѣтилъ впослѣдствіи князь Трубецкой, отвѣчая на вопросы, предложенные ему слѣдственной комиссіей. «Планъ дѣйствія, какъ видно изъ записокъ его, былъ основанъ на упорствѣ солдатъ остаться вѣрными Императору, которому присягнули». Предположено было собрать полки на Петровской площади и заставить Сенатъ: 1) «издать манифестъ, въ которомъ прописаны будутъ чрезвычайныя обстоятельства, въ которыхъ находилась Россія, и для рѣшенія которыхъ приглашаются въ назначенный срокъ выбранные люди отъ всѣхъ сословій для утвержденія: за кѣмъ остаться престолу и на какихъ основаніяхъ; 2) учредить временное правленіе, пока не будетъ утвержденъ новый Императоръ общимъ соборомъ выбранныхъ людей. Общество намѣревалось предложить во временное правленіе Мордвинова, Сперанскаго и Ермолова, срокъ службы военной уменьшить до 15 лѣтъ. Временное правленіе должно составить проэктъ государственнаго уложенія, въ которомъ главные пункты должны быть: учрежденіе представительнаго правленія по образцу просвѣщенныхъ европейскихъ государствъ и освобожденіе крестьянъ отъ крѣпостной зависимости» [1]).

Вотъ программа, ради выполненія которой раздалась на Сенатской площади: «Ура, конституція!» Опасность, угрожавшая существовавшему порядку, миновала. Мятежъ

---

[1]) Записки Трубецкого то же Шильдеръ н. с. т. I. 272 стр.

былъ разсѣянъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ прекращена «возможность осуществленія полнаго переворота въ Россіи, по словамъ современника и очевидца событій, принца Виртенбергскаго, благодаря совершенно исключительнымъ обстоятельствамъ зависѣвшая отъ одной счастливой случайности». По мнѣнію декабриста Д. И. Завалишина, безпристрастіе и историческая правда обязываютъ сказать, что 14 декабря были громадные элементы успѣха на сторонѣ метежниковъ [1]). Одна изъ причинъ этого скрывалась, безусловно, въ надеждѣ членовъ общества, что Николай I дастъ конституцію, которой ограничивалось бы самодержавіе и признавался бы необходимымъ представительный образъ правленія. Для заговорщиковъ необходимо было сохраненіе монархической власти, а потому въ ихъ намѣренія и не входило истребленіе императорскаго дома и убійство Николая Павловича. Послѣднее было бы возможно, такъ какъ Николай Павловичъ самъ вездѣ присутствовалъ при усмиреніи мятежа. Пистолетъ Кюхельбеккера могъ бы исполнить свое назначеніе, а Булатовъ могъ бы оказаться менѣе чувствительнымъ. Но въ этой туманной, непонятной для многихъ обстановкѣ 14 декабря дѣйствовали люди, которые произносили судъ всему царствованію Александра I-го и хотѣли указать новое направленіе политической и соціальной жизни Россіи, въ которой при представительномъ правленіи правительственная власть должна была бы стать плодотворной, взамѣнъ безплодности ея въ предшествующее время. Славна память объ этихъ жертвахъ, принесенныхъ самодержавію. Исторія, начертавъ ихъ имена на своихъ скрижаляхъ, оправдала ихъ стремленія, безпощадно осудила жестокости и несправедливости нашей правительственной власти, принесшей ихъ въ жертву своему деспотизму за то, что они стремились ее обуздать [2]).

---

[1]) ibidem 517—517, 295 стр.

[2]) М. А. Фонвизинъ, в. с. 200—201 стр.

Разстройство и произволъ въ управленіи по бумагамъ Комитета 6 декабря 1826 года.

По мнѣнію одного изъ очевидцевъ событій восшествія на престолъ Императора Николая I-го, П. Г. Дивова, цесаревичъ Константинъ Павловичъ со временемъ не разъ порадуется, что отказался отъ престола въ виду разстройства, въ которомъ находились дѣла внутренняго и внѣшняго управленія послѣ кончины Александра I-го. «Прослѣдивъ всѣ событія этого царствованія, что мы видимъ? Полное разстройство управленія внутренняго, утрату Россіей ея вліянія въ сферѣ международныхъ сношеній и отсутствіе какихъ-либо существенныхъ пріобрѣтеній для государства въ будущемъ. Съ другой стороны, мы видимъ, что во всѣхъ отрасляхъ администраціи накопилась такая масса горючаго матеріала, что онъ можетъ ежеминутно воспламениться... нѣтъ опредѣленнаго плана, все дѣлается въ видѣ опыта, на пробу, всѣ блуждаютъ въ потьмахъ; разрушено все, что было хорошаго и прекраснаго, и замѣнено пагубными новшествами, которыя зачастую оказываются черезъ чуръ сложны и совершенно неудобоисполнимы»... [1]).

Вотъ какую печальную картину положенія Россіи при воцареніи Императора Николая Павловича рисуетъ намъ одинъ изъ государственныхъ дѣятелей этой эпохи. Она должна была встать предъ нами сама собой изъ предшествующаго изложенія. Столь тяжелое положеніе Россіи не могло укрыться и отъ самихъ представителей власти. Бумаги комитета 6 декабря давали полную возможность выяснить, каковы были эти безпорядки, которыхъ такъ много накопилось къ концу царствованія Александра I и которые привели къ столь печальному событію 14 декабря. Въ этомъ

---

[1]) Шильдеръ Н. К. Имп. Николай I-й, т. I. 295—296 стр.

Комитетѣ читались проэкты какъ лицъ самаго благонамѣреннаго по тому времени образа мыслей, какъ то: Кочубея, Дибича и др., такъ и «сводъ показаній членовъ злоумышленнаго общества о внутреннемъ состояніи государства» (т. е. декабристовъ, преимущественно же Батенкова, Штейнгеля. А. Бестужова, Каховскаго, Пѣретць).

Почти всѣ бумаги, находившіяся на разсмотрѣніи Комитета 6 декабря, указываютъ на то, какой въ управленіи царилъ деспотизмъ и канцелярщина. Разница между бумагами только та, что указываютъ различныя причины ихъ. Онѣ отмѣчаютъ прежде всего безпорядокъ, царившій въ Комитетѣ министровъ. Здѣсь канцелярія получила преобладающее вліяніе въ рѣшеніи дѣлъ. «Канцелярія сія, по словамъ записки Кочубея, сдѣлалась нѣкоторымъ родомъ инстанціей. Она докладываетъ дѣла по собственному своему произволу, откладываетъ одни, поспѣшаетъ рѣшеніями другихъ»... Еще большимъ духомъ бюрократіи были проникнуты министерства, обложенныя многочисленными канцеляріями съ неимовѣрнымъ числомъ чиновниковъ по каждому министерству и съ многосложной перепиской, не только никакой пользы не приносящей, но совершенно не нужной и вредной [1])

Результатъ отъ того для управленія былъ самый печальный. Помимо того, что дѣла рѣшались канцелярскимъ путемъ: они рѣшались очень медленно, пока не совершатъ весь кругъ движенія бумагъ въ канцеляріяхъ, въ департаментахъ и проч. «Управленіе, говоритъ въ поданной комитету запискѣ Балугьянскій, все въ перепискѣ и очищеніи бумагъ». Отвѣтственность за такое управленіе никто ни несъ, ибо ее не было ни въ какомъ учрежденіи. «Всякое мѣсто и всякій управляющій и чиновникъ

---

[1]) Бумаги Комитета 6 дек. 1826 г. Сб. Рус. Ист. Имп. Общества XC.

старается сбыть съ рукъ дѣла, выславъ ихъ на разрѣшеніе начальства, до полученія котораго и по полученіи онаго онъ уже освобожденъ отъ всякаго притязанія». Что же выходило изъ всего этого? Произволъ всѣхъ отъ министра до послѣдняго. «Онъ есть, по мнѣнію того же автора въ управляющихъ мѣстахъ и лицахъ, дѣйствующихъ съ совершенно неопредѣленною властію въ замѣшательствѣ порядка и производствѣ дѣлъ... Нѣтъ на свѣтѣ подобнаго управленія, даже и тамъ, откуда оное взято». Такія послѣдствія произошли отъ неопредѣленности власти, оттого, что никакое мѣсто, низшее или высшее, не можетъ рѣшить дѣла окончательно, а потому оно имѣетъ безконечное движеніе въ отдѣленіяхъ, въ столахъ, въ присутствіи, наконецъ въ министерствѣ. Что же касается государственнаго совѣта, то его значеніе, опредѣленное учрежденіемъ, пало. На его счетъ возвысилась государственная канцелярія. «Канцелярія его, подъ именемъ Государственной, имѣетъ видъ верховной канцеляріи... управляющей всѣми дѣлами государства». Больше того, многія дѣла, принадлежащія только компетенціи совѣта, отняты отъ него и были присвоены, какъ мы видѣли выше, особеннымъ комитетамъ, такъ напримѣръ: предметы хозяйственнаго департамента разсматривались и рѣшались въ такъ называемомъ тайномъ комитетѣ финансовъ, много разъ для разсмотрѣнія финансовыхъ мѣръ назначались, по представленію министра, два или три члена, мимо департамента. Изданы узаконенія противъ мнѣнія Государственнаго Совѣта за подписаніемъ его предсѣдателя, какъ напр.: законъ о гильдіяхъ. Въ послѣднихъ годахъ комитетъ министровъ завладѣлъ почти всею законодательною властью. Министры подносили узаконенія прямо на утвержденіе государя, о предметахъ, коихъ предварительное разсмотрѣніе принадлежало по существу своему Государственному Совѣту. Комитетъ ми-

нистровъ въ моментъ воцаренія Николая Павловича занимался какъ законодательною властью, такъ и дѣлами, по законамъ принадлежащими сенату, вслѣдствіе чего достоинство совѣта и сената унизилось.

Недостатки высшихъ правительственныхъ учрежденій признавалъ даже и самъ гр. Гурьевъ, который, не однажды былъ склоненъ къ тому, чтобъ низвести значеніе Государственнаго Совѣта до степени учрежденія, обязаннаго утверждать предположенія министерской власти.

По мнѣнію его политическаго противника, которымъ былъ гр. Мордвиновъ, замѣщеніе власти коллегіальной, другой властью—министерской, «ничѣмъ не ограниченною и свободною, по умозаключеніямъ своимъ дѣйствующею, сдѣлало управленіе Россіи нетвердымъ, часто измѣняемымъ, часто произвольнымъ, всегда зависящимъ отъ умственныхъ способностей и душевныхъ качествъ правителей». Такъ при самомъ возникновеніи министерской власти произошло ослабленіе силы законовъ и постояннаго ихъ дѣйствія, а въ государственномъ благоустройствѣ—многія неудобства.

«Неудобства, по его мнѣнію, еще болѣе начали возникать, когда министры успѣли отклонить отъ себя возложенную на нихъ учрежденіемъ отвѣтственность, которая одна могла бы воздержать самовластіе, остеречь въ предпріятіяхъ, остановить самонадѣянность, оградить права личныя и относящіяся къ собственности подвластныхъ имъ людей, увеличить ихъ заботливость и доставленіе каждому и всѣмъ вообще высшей степени благосостоянія».

Дабы выйти изъ такой отвѣтственности, которая, несомнѣнно, могла быть для нихъ тягостною, министры, «открыли легчайшій къ тому способъ въ учрежденіи комитета министровъ», куда стали вносить на утвержденіе всѣ дѣла, «до управленія ихъ касающіяся, сперва по важнѣйшимъ предметамъ, а наконецъ всѣ безъ изъятія,

и самыя мелочныя, дабы никогда и ни за что не отвѣчать, какія бы послѣдствія отъ предположеній и представленій ни оказались; ибо каждое ихъ дѣйствіе, будучи разрѣшено общимъ сословіемъ и утверждено Высочайшею властью, до нихъ лично коснуться не можетъ».

Разсматривая затѣмъ какая безотвѣтственность царитъ и въ подчиненныхъ министрамъ органахъ, Мордвиновъ указываетъ на то, какъ потерпѣло правосудіе отъ того, что въ комитетъ министровъ начали входить «дѣла тяжебныя, кои, по свойству своему, должны необходимо подлежать разсмотрѣнію и разрѣшенію однихъ судебныхъ мѣстъ».

Почти тѣ же самыя мысли, какія высказалъ о министерской власти Мордвиновъ, повторяются и въ «Сводѣ показаній членовъ злоумышленнаго общества о внутреннемъ состояніи Государства», какъ называлась разсмотрѣнная въ Комитетѣ 6 декабря [1]) записка, представляющая сводъ отвѣтовъ судимыхъ декабристовъ, (особенно же Батенкова, Штейнгеля, А. Бестужева и Переца), составленная статскимъ совѣтникомъ Боровковымъ по приказанію Императора Николая I-го [2]). Нѣтъ сомнѣнія, что сводъ не вполнѣ передаетъ всѣ отвѣты подсудимыхъ декабристовъ; особенно же мало въ немъ мѣста отведено изложенію всѣхъ ихъ желаній и взглядовъ, которыя составляли ихъ задушевныя желанія въ дѣлѣ обновленія Россіи, устройства ея на совершенно иныхъ какъ политическихъ, такъ и соціальныхъ началахъ. Можетъ быть это то и есть то самое «пустословіе», на языкѣ статскаго совѣтника Боровкова, которое откинуто имъ при составленіи свода показаній. Естественно, что такому консерватору, какъ Боровкову, многое изъ мнѣній

[1]) См. Сб. Имп. Русскаго Истор. Общества т. 74, С.П. 1891 г. № 29 засѣданіе 27 марта 1827 г.

[2]) Текстъ помѣщ. въ Русской Старинѣ т. 96, 1898 г. Ноябрь 353 361 стр.

и желаній декабристовъ могло казаться пустымъ мечтаніемъ, пустословіемъ, отчего сводъ имѣетъ видъ незаконченный. Въ немъ полнѣе изображено внутреннее состояніе Россіи въ политическомъ и соціальномъ отношеніяхъ и въ нѣсколькихъ словахъ сказано въ заключеніе о томъ, что надлежитъ, по мнѣнію декабристовъ, провести при реформѣ государственныхъ учрежденій Россіи.

По ихъ мнѣнію, вся система управленія, начиная съ мѣстнаго и кончая центральнымъ, полна недостатковъ. «*Учрежденіе о губерніяхъ*, твореніе Екатерины Великой, измѣнилось въ существенныхъ основаніяхъ; сила суда въ нижнихъ инстанціяхъ ослабѣла; губернаторы присвоили себѣ всю мѣстную власть, опредѣленіе генералъ-губернаторовъ довершило ниспроверженіе губернскихъ мѣстъ, всѣ дѣла стекались къ этимъ сатрапамъ, само правительство смотрѣло только ихъ глазами. Но во всѣ двадцать пять лѣтъ ничего особеннаго не сдѣлано къ улучшенію губернскаго управленія» «*Сенатъ*, это хранилище законовъ, блюститель правосудія и благоустройства, обращенъ въ простую типографію, подчиненную каждому лицу, пользующемуся довѣренностью монарха. *Учрежденіе министерствъ* наполнено въ существѣ своемъ важныхъ недостатковъ; очевидно, оно составлено было на скорую руку. Не бывъ надлежащимъ образомъ связано съ губернскимъ управленіемъ, оно мѣшало ему и само отъ него встрѣчало препятствія».

Отсутствіе императора изъ столицы подало поводъ къ учрежденію комитета министровъ. Ничто не возможно было придумать лучшаго къ прикрытію всѣхъ безпорядковъ предъ государемъ и выставкѣ одного лица его предъ народомъ. Все производство дѣлъ оставалось въ тайнѣ; формы, подъ видомъ простоты и скорости, прикрывали всѣ упущенія и своевольство. Канцелярія могла дѣлать все, что хотѣла; такъ вмѣсто обѣщанной учрежденіемъ

министерствъ отвѣтственности каждаго лица, они всѣ совокупно съ министрами прикрывались на все Высочайшими соизволеніями; отъ сего государь одинъ несъ на себѣ всю тягость прекеанія за ошибки и неустройства... Такимъ образомъ верховное правительство въ послѣдніе годы, можно сказать, разсыпадось, потеряло единство и представляло нестройную громаду».

Члены Комитета должны были ясно понять, что представляла изъ себя министерская власть къ моменту воцаренія Николая I-го. По характеру своихъ компетенцій она ни въ какомъ смыслѣ не могла считаться основанной на правомѣрныхъ и закономѣрныхъ началахъ. Отсутствовало самое главное изъ министерской организаціи—отвѣтственность власти, что открывало полную возможность произволу ея всюду. Такимъ образомъ отсутствовали всякія гарантіи личной и имущественной неприкосновенности.

Царствованію Николая I предстояла весьма серьезная задача реформы министерской власти на ряду съ реформой всего соціальнаго и политическаго строя. Требовалось полное обновленіе всей русской жизни, которую необходимо было пустить течь по иному руслу. Императоръ Николай I также сознавалъ это отлично, образовывая комитетъ 6 декабря 1826 г., который долженъ былъ по его же словамъ, «обозрѣть настоящее положеніе всѣхъ частей управленія, дабы изъ сихъ соображеній вывести правила къ лучшему ихъ устройству и исправленію».

Предъ членами комитета 6 декабря были проэкты реформъ съ различнымъ ихъ характеромъ. Одинаково признавая всѣ недостатки и злоупотребленія, происшедшія въ управленіи, проэкты реформъ расходились между собой въ спообѣ обезпеченія законности въ управленіи. Единственно общимъ въ нихъ всѣхъ является въ той или другой формѣ высказанное желаніе упраздненія комитета министровъ, какъ

учрежденія, которое становилось препятствіемъ къ осуществленію законности въ управленіи. По мнѣнію гр. Кочубея, необходимо обязанности комитета министровъ соединить въ 1-мъ департаментѣ сената, учредивъ его иначе, давъ ему образованіе и формы производства дѣлъ, свойственныя мѣсту исполнительному, а Комитетъ министровъ замѣнить тайнымъ совѣтомъ или кабинетомъ, хранителемъ исполнительной власти, посредствомъ котораго государь управлялъ бы всѣмъ. Компетенція этого кабинета, по мнѣнію Гурьева, неизмѣримо велика, такъ какъ въ монархіи *исполнительная* власть главнѣе прочихъ. Иначе опредѣлялась роль комитета запиской Балугьянскаго, по которой комитетъ министровъ долженъ бы представлять изъ себя то, что во Франціи—Conseil des Ministres, въ Англіи—кабинетъ; онъ долженъ быть, охранителемъ государевой тайны, совѣщателемъ въ законодательствѣ и управленіи [1]).

Желая организовать министерскую власть на началѣ законности, члены комитета 6 декабря должны были обратить вниманіе на ту одну общую тенденцію проэктовъ, по которой они отдавали значеніе коллегіальному началу въ организаціи министерствъ, какъ одному изъ средствъ, которое могло бы гарантировать соблюденіе законности при самодержавномъ управленіи. Авторы проэктовъ, находятъ необходимымъ для исправленія всѣхъ недостатковъ этой организаціи дать снова мѣсто на ряду съ министерскимъ началомъ и началу коллегіальному. Министръ становился, такимъ образомъ, предсѣдателемъ коллегіи, какъ присутствія, которое, замѣнивъ собой департаментъ, имѣетъ, по мысли Балугьянскаго, «полную власть разрѣшать и исполнять по закону и подъ своею отвѣтственностью всѣ дѣла, вѣдѣнію департамента вѣренныя,

---

1) Сборн. Имп. Русс. Ист. Общ. т. XC, стр. 9—10, 65 и сл. 30 и 30 стр.

не испрашивая на то никакого утвержденія или разрѣшенія министра, кромѣ дѣлъ, въ III-мъ пунктѣ изложенныхъ». Благодаря этому прекратится медленность дѣлъ, происходившая всегда отъ «совокупленія ихъ въ одномъ лицѣ министра» и къ тому же при «коллегіальномъ совѣщаніи справедливо ожидать можно, что оныя будутъ лучше обдуманы и представляемы письмоводителями непремѣнно въ положенные дни безъ всякаго отлагательства». Наконецъ, введеніе коллегіальнаго начала важно для упроченія общественнаго довѣрія, которое больше обезпечивается въ Россіи при коллегіальномъ управленіи и для пресѣченія министерскаго произвола. Министерская власть, по мысли того же автора,—не исполнительный органъ, а правительственный, потому что «весь кругъ дѣйствій министерствъ состоитъ въ соображеніи проэктовъ, предписаній, рѣшеній, разсмотрѣніи общихъ счетовъ и отчетовъ». Исполненіе же производится подчиненными органами. Почти на той же точкѣ зрѣнія относительно значенія коллегіальнаго начала въ министерской организаціи стоитъ и Гурьевъ въ своей запискѣ.

Защищая въ ней необходимость проведенія въ правительственномъ строѣ единства правленія, какъ главенства во всей системѣ государственныхъ учрежденій одной воли государя и исполнителей этой воли - министровъ, словомъ—главенства исполнительной власти надъ всѣми другими, Гурьевъ также совѣтуетъ превратить департаменты въ коллегіи, которыя подобны Совѣтамъ при министрѣ съ ихъ «объясняющимъ» голосомъ. Если гр. Гурьевъ въ своихъ предположеніяхъ исходитъ изъ необходимости дать перевѣсъ предъ всѣми властями власти исполнительной, какъ то должно быть въ монархіи, то гр. Мордвиновъ въ своемъ «Мнѣніи о коллегіальномъ и министерскомъ управленіи въ Россіи» исходитъ изъ принципа раздѣленія властей. Ни одна власть не должна входить въ предѣлы обязанности другой.

Изложивъ послѣдствія, которыя происходятъ въ государственной жизни Турціи вслѣдствіе отступленія отъ этого правомѣрнаго принципа, Н. С. Мордвиновъ увѣренъ въ томъ, что въ центральномъ управленіи въ Россіи не безполезно было бы *оставить министерское управленіе съ возстановленіемъ коллегій*. Коллегіи исполняли бы въ точности законы, а министры, «при усмотрѣніи въ оныхъ недостатка, заботились о потребномъ ихъ дополненіи и усовершенствованіи» [1]).

Матеріалъ, которымъ располагалъ Комитетъ 6 декабря, давалъ возможность опредѣлить, какова желательная организація отношеній министерской власти и къ Государственному Совѣту. Исключая мнѣніе Гурьева, которое служитъ отголоскомъ личныхъ отношеній его съ Совѣтомъ, большинство лучшихъ проэктовъ о Государственномъ Совѣтѣ стояли за необходимость поднять его значеніе, какъ учрежденія, которое должно препятствовать произволу министровъ и стремиться водворить порядокъ и правильность во всемъ ходѣ управленія.

Для усовершенствованія этого перваго въ государствѣ установленія необходимо «возвращеніе законной ему власти, уничтоженіе особенныхъ законодательныхъ комиссій... установленіе комитета министровъ въ предѣлы, сему званію приличные, сокращеніе Государственной Канцеляріи»...

Какъ же отнесся Комитетъ 6 декабря 1826 года къ реформѣ министерской власти, располагая такимъ разнообразнымъ матеріаломъ? Признавъ дѣйствительными всѣ недостатки въ центральныхъ учрежденіяхъ и въ частности въ организаціи министерской власти, комитетъ занялся разсмотрѣніемъ устройства министерской власти

---

[1]) См. Собр. мнѣній Н. С. Мордвинова, т. VIII; печатн. текстъ въ чтеніи Моск. Общ. истор., 1864 г., III, смѣсь, 154—160 то же проф. Иконниковъ в. с. 545—548 стр.

въ связи съ устройствомъ всѣхъ высшихъ учрежденій Александровскаго времени. Соглашаясь съ взглядами, выраженными въ большинствѣ проэктовъ, Комитетъ призналъ дѣйствительнымъ, что у насъ во многихъ мѣстахъ слиты двѣ разнородныя части—правительственная и судная, которыя должны быть всегда отличены одна отъ другой [1]). Желая положить конецъ этому неправильному раздѣленію и смѣшенію вѣдомствъ, онъ находилъ необходимымъ предоставить Сенату права верховнаго судилища, назвавъ его Сенатомъ судебнымъ; часть же правительственную, входящую въ кругъ дѣйствій 1-го Департамента и Общаго Собранія, отдѣлить отъ судебнаго Сената и вѣрить ее особому Правительствующему Сенату, образовавъ его изъ главно-управляющихъ разными частями управленія, а равно и другихъ лицъ, удостоенныхъ довѣренности монарха; это послѣднее высшее правительственное мѣсто, дѣйствуя подъ непосредственнымъ вѣдомствомъ самодержца, можетъ «выгоднѣйшимъ для государства образомъ исполнять обязанности, раздѣленныя между Сенатомъ и комитетомъ министровъ. Не участвуя никакимъ образомъ въ судѣ и отстранивъ Сенатъ Судебный отъ всякаго участія въ управленіи, онъ поставитъ, по мнѣнію членовъ, преграду злоупотребленіямъ, происходившимъ отчасти отъ неясныхъ и ложныхъ понятій о правахъ и кругѣ дѣйствій Сената». На новый Правительствующій Сенатъ возлагается также предварительное разсмотрѣніе предположеній каждаго министерства о новыхъ установленіяхъ и объ измѣненіи старыхъ; но всѣ подобныя предположенія, одобренныя Сенатомъ, могутъ быть отвергнуты Государственнымъ Совѣтомъ, т. е. одно изъ двухъ верховныхъ и совершенно равныхъ между

---

[1]) Сбор. Императ. Русскаго Ист. Общества LXXIV, стр. 19.

собою мѣстъ, повидимому, подчинялось другому. Для того, чтобы устранить это неудобство и въ то же время удержать порядокъ единства въ дѣйствіяхъ министровъ, Комитетъ 6 декабря призналъ необходимымъ составить изъ министровъ особое присутствіе внѣ Сената подъ именемъ Присутствія или Совѣщанія министровъ. Министры, подлежа всѣ вмѣстѣ и каждый въ отдѣльности сужденію Государственнаго Совѣта, могутъ безъ всякаго неудобства представлять Совѣту мѣры послѣ общаго разсмотрѣнія.

Такъ, Комитетъ 6 декабря, считая необходимымъ совершенно уничтожить комитетъ министровъ, не могъ однако помириться съ подчиненнымъ положеніемъ министерской власти Государственному Совѣту. Чтобы устранить это неудобство, а въ то же время сообщить характеръ единства дѣйствіямъ министерской власти, Комитетъ 6 декабря и призналъ необходимымъ составить особое изъ министровъ присутствіе внѣ Сената подъ именемъ Присутствія или Совѣщанія министровъ [1]).

Нельзя не видѣть, что это послѣднее постановленіе, существенно различное отъ предыдущаго, могло повести къ возстановленію Комитета Министровъ, но только подъ другимъ названіемъ.

На это обратилъ вниманіе и самъ Николай I-й, находившій необходимымъ означить весьма точно, въ чемъ должны состоять права и обязанности этого Министерскаго Совѣщанія.

Вопросъ объ окончательномъ уничтоженіи Комитета Министровъ былъ все-таки рѣшенъ въ засѣданіи 9 февраля 1827 г., когда комитетъ 6 декаб., по выслушаніи собранныхъ дѣйствительнымъ статскимъ совѣтникомъ Гежелинскимъ

---

1) Сбор. Русскаго Импер. Общества LXXIV, 51 стр.

матеріаловъ, окончательно убѣдился, насколько дѣйствительное значеніе его было далеко отъ первоначальнаго его положенія и насколько онъ поглотилъ собой значеніе всѣхъ высшихъ государственныхъ учрежденій, соединяя дѣла всякаго рода. Признавая за министерской властью ея крупные недостатки, развитію которыхъ такъ способствовалъ Комитетъ Министровъ, Комитетъ 6 дек. предполагалъ начать ея реформу съ уничтоженія Комитета Министровъ—органа, непризнаннаго никакимъ публичнымъ актомъ, т. е. положеніемъ, а выросшаго подъ вліяніемъ событій государственной жизни на почвѣ преобладанія въ сферѣ государственныхъ учрежденій правительственной власти надъ всѣми другими властями. Стремясь водворить законность въ управленіи на почвѣ русскаго самодержавнаго, абсолютно-монархическаго строя, члены Комитета 6 декабря предполагали не иначе обезпечить эту неосуществимую въ сущности говоря законность, какъ только уничтоженіемъ органа, который всегда имѣлъ тенденцію соединить въ своихъ рукахъ всѣ власти, оставивъ на долю другихъ только желательныя для себя дѣла. Русскій же политическій строй былъ таковъ, что не представлялось иной возможности ввести законность, какъ чрезъ отдѣленіе законодательной власти отъ правительственной и судебной. Хотя это раздѣленіе и невозможно было провести въ государствѣ, гдѣ господствовалъ принципъ самодержавія, тѣмъ не менѣе, предположивъ уничтожить Комитетъ Министровъ, Комитетъ 6 декабря рѣшилъ возстановить почти цѣликомъ первоначальную организацію Государственнаго Совѣта по «Образованію» 1810 года.

Рѣшивъ «положить конецъ неправильному раздѣленію и смѣшенію вѣдомствъ» въ различныхъ учрежденіяхъ, члены Комитета 6 декабря сочли нужнымъ при обсужденіи образованія Совѣта 1810 года къ параграфу

29-му, опредѣляющему родъ дѣлъ, которыя предварительно должны поступать на разсмотрѣніе его, именно къ словамъ: *Все требующее новаго закона, устава или учрежденія*—прибавить: *«даже когда сіи законы, уставы и учрежденія постановляемы лишь на время въ чрезвычайныхъ случаяхъ»*. Такое постановленіе, несомнѣнно, вызвано отсутствіемъ надлежащей организаціи отвѣтственности министерской власти за свои дѣйствія. Если бы эта отвѣтственность была организована настоящимъ образомъ, то не было бы нужды запрещать министрамъ издавать распоряженія подъ собственной отвѣтственностью. Тогда законодательство не получало бы характера неподвижности и скорѣе бы могло идти въ связи съ наростающими потребностями и нуждами. Теперь отсутствіе таковой отвѣтственности повело къ запрещенію дополнять или даже толковать министрами законы, словомъ, къ буквальному ихъ исполненію. Но вѣдь это также не могло повести къ отвѣтственности министерской власти, такъ какъ, за недостаткомъ узаконеній, министры представляютъ свои рѣшенія въ высшія государственныя учрежденія. Въ исполненіи разсмотрѣннаго такимъ образомъ и одобреннаго государемъ узаконенія никто уже не могъ требовать отчета и отвѣтственность снова избѣгалась. Съ другой стороны, это же ведетъ и къ тому, что дѣла безпрестанно останавливаются, накопляются до чрезмѣрности и для окончанія каждаго почти маловажнаго спора о какой-либо собственности бываетъ нужно Высочайшее утвержденіе.

Все это отлично понялъ членъ комитета Сперанскій, приведшій именно таковыя соображенія вопреки приведенному выше постановленію. Комитетъ долженъ былъ признать справедливость его замѣчаній. Для того, чтобы выйти изъ затрудненій, онъ положилъ по отношенію къ органамъ исполнительной власти установить точное раз-

граничения между понятіями: закона, устава и учрежденія. Установивъ это, комитетъ полагалъ теперь, что «нельзя будетъ опасаться, чтобы какой либо министръ рѣшался выступить изъ предначертанныхъ ему предѣловъ и неправымъ изъясненіемъ установъ навлечь на себя строгое взысканіе, закономъ опредѣляемое... Уничтоженіе закона или устава, даже ограниченіе дѣйствія оныхъ, во всякомъ случаѣ, зависятъ единственно отъ державной власти и причины того разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ» [1]).

Работа комитета 6 декабря шла еще дальше въ дѣлѣ подчиненія министерской власти Государственному Совѣту. Въ этихъ видахъ Комитетъ, какъ видно изъ его журналовъ, пришелъ къ заключенію, что въ Государственномъ Совѣтѣ должны сосредоточиваться, не только чисто законодательная часть, но и высшій контроль надъ финансовымъ управленіемъ, а равно извѣстный надзоръ за дѣятельностью министерской власти. Комитетъ призналъ подлежащими разсмотрѣнію Государственнаго Совѣта ежегодные отчеты министровъ и другихъ главныхъ правительственныхъ мѣстъ. По этимъ отчетамъ Совѣту надлежало представлять на Высочайшее усмотрѣніе свои замѣчанія. Нѣтъ сомнѣнія, что принимаемый порядокъ не устанавливалъ министерской отвѣтственности, такъ какъ вѣдомство Совѣта не простиралось далѣе «перваго изслѣдованія и обвиняемый *съ Высочайшаго соизволенія* предается суду въ томъ присутственномъ мѣстѣ, коему онъ, по званію своему и роду преступленія, долженствуетъ подлежать. Вообще никакое заключеніе Государственнаго Совѣта не имѣетъ силы безъ Высочайшаго утвержденія» [2]).

---

[1]) Сбор. Император. Русскаго Истор. Общества т. LXXIV стр. 24—26.

[2]) Сбор. Русскаго Императ. Ист. Общества т. 74, 7—8 стр. то же юбил. изд. Государств. Совѣта 68—69 стр.

Считая необходимымъ возвратиться къ утвержденію началъ, выраженныхъ въ «Образованіи» Совѣта 1810 года, Комитетъ предполагалъ, въ видахъ большаго обезпеченія законности въ сферѣ управленія, не только уничтожить комитетъ министровъ, но точнѣе установить предѣлы власти министровъ, чтобы въ ней не осталось того, что давало бы возможность вторгаться въ вѣдомство другихъ учрежденій.

Мы указывали, что нѣкоторые изъ авторовъ проэктовъ, бывшихъ на разсмотрѣніи у комитета 6 дек., находили необходимымъ, въ видахъ обезпеченія законности, дать мѣсто среди министерскихъ организацій коллегіальному началу, сдѣлать при министрѣ коллегію съ совѣщательнымъ характеромъ по важнѣйшимъ дѣламъ и съ рѣшающимъ—по мелкимъ. Однако мысль о коллегіальномъ началѣ въ томъ видѣ, какъ она проведена была въ проэктѣ Мордвинова, не могла найти себѣ сочувствія. Та же мысль о коллегіальномъ началѣ, изложенная нѣсколько иначе въ проэктахъ Гурьева и Балугьянскаго, заставила обратить вниманіе членовъ комитета 6 декабря. Онъ хотя и не превратилъ департаменты въ коллегіи, но все таки предположилъ учредить при министрахъ особые совѣты съ широкой компетенціей изъ лицъ, независящихъ отъ министра, «постороннихъ и довѣренностью Его Императорскаго Величества удостоенныхъ», опредѣленныхъ непосредственно Высочайшими Именными указами. Въ засѣданіи 26 января, когда вопросъ о совѣтахъ былъ поднятъ впервые, на ихъ предварительное разсмотрѣніе предположено было «вносить всѣ дѣла особенной важности, по разнымъ частямъ министерства производимыя, изъясненія и дополненія уставовъ и учрежденій и проч.». «Совѣтъ, поставленный выше Департаментовъ своего министерства, можетъ отъ нихъ требовать всѣ нужныя свѣдѣнія и справки по

дѣламъ, ему присвоеннымъ» [1]). Организованный такимъ образомъ, Совѣтъ, несомнѣнно, имѣлъ всѣ удобства коллегіальнаго начала и могъ, хотя бы въ малой степени, правильно урегулировать министерскую дѣятельность. Этого однако не случилось, такъ какъ въ послѣдующихъ засѣданіяхъ комитетъ значительно урѣзалъ значеніе Совѣтовъ для министровъ. Предположено было сохранить прежній порядокъ, по которому отъ министра зависѣло принять или не принять мнѣніе своего Совѣта, вопреки которому онъ можетъ подъ собственной отвѣтственностью приводить въ исполненіе свои предположенія.

Такимъ образомъ, предположенія о введеніи въ видѣ министерскихъ совѣтовъ коллегіальнаго начала въ министерское управленіе не осуществилось. Ему не было отведено надлежащаго значенія, не было введено и доли того, что предполагалось, напр. въ мнѣніи Мордвинова.

Остается теперь опредѣлить, какъ смотрѣли члены комитета 6 декабря на отношенія министерской власти къ сенату, какъ мѣсту, обязанному блюсти за исполненіемъ законовъ. Исходя изъ принципа отдѣленія власти правительственной отъ судебной, комитетъ 6 декабря нашелъ необходимымъ отстранить сенатъ судебный отъ всякаго участія въ управленіи и тѣмъ «поставить преграду злоупотребленіямъ, коимъ досель могли давать поводъ неясныя и ложныя понятія о правахъ и кругѣ дѣйствій сената».

Желая вывести сенатъ изъ-подъ опеки министерской власти, подъ которой онъ находился большую часть своего существованія въ предшествующее царствованіе, Комитетъ просто не на шутку задумалъ ограничить эту опеку. Онъ отвергъ за министрами судебное значеніе, предполагая министра юстиціи сдѣлать простымъ членомъ

---

[1]) Сбор. Русскаго Импер. Общества, 74 т. 49 стр.

Сената. Ограничивая и законодательное значеніе министровъ, Комитетъ уничтожаетъ прежній порядокъ изданія законовъ, практиковавшійся властью министровъ подъ прикрытіемъ Сената. Теперь заѣвался новый порядокъ. Но могъ ли онъ существовать? Что въ состояніи было заставить министровъ слѣдовать невыгодному для нихъ порядку, при которомъ уничтожался порядокъ изданія указовъ по ихъ личнымъ докладамъ Императору.

Мы уже раньше видѣли, насколько страдало управленіе отъ неправильнаго разрѣшенія вопроса отвѣтственности министровъ и ихъ личныхъ докладовъ. Оно страдало, потому что отсутствовало самостоятельное, сравнительно съ министерской властью, государственное учрежденіе, предъ которымъ она должна была нести свою отвѣтственность. Контроль же надъ нею такихъ государственныхъ учрежденій, каковы были сенатъ (по учрежд. 1802 г.) и государственный совѣтъ (по образованію 1810 г.), скоро свелся къ нулю. Они сами должны были получать изъ рукъ министерской власти свою незначительную компетенцію. Комитетъ 6 декабря не затронулъ этихъ вопросовъ принципіально, а вмѣстѣ съ этимъ все имъ задуманное было пустымъ дѣломъ, напрасной тратой времени и государственныхъ средствъ. Работа его могла быть только безплодной, такъ какъ онъ не въ состояніи былъ въ своихъ взглядахъ и разсужденіяхъ возвыситься и уйти далеко отъ тѣхъ началъ, которыя получили осуществленіе въ русскомъ политическомъ строѣ и въ частности въ реформахъ 1811 года

Причины безпорядковъ въ управленіи во вторую половину царствованія Александра I, по мнѣнію комитета, происходили вслѣдствіе отклоненія отъ законодательныхъ актовъ 1811 года. Естественно, что онъ такъ часто возвращается къ нимъ въ своихъ сужденіяхъ. Такъ произо-

шло и съ рѣшеніемъ вопроса министерской отвѣтственности и личныхъ докладовъ. Комитетъ повторилъ въ своихъ предположеніяхъ порядокъ отвѣтственности, принятый предшествующимъ законодательствомъ, отдающимъ ее въ руки монарха.

Ничего существеннаго, ничего новаго сравнительно съ общимъ наказомъ—не было принято комитетомъ. Духъ постановленій Комитета 6 дек. [1]) тотъ же, что и Общаго Наказа. Измѣненіе же произведено больше въ формѣ выраженій и дополненій. Комитетъ не обратилъ вниманія на самый существенный недостатокъ Общаго Наказа въ организаціи министерской отвѣтственности и не могъ обратить, такъ какъ этимъ затрагивалась принципіально вся сущность нашего политическаго и соціальнаго строя. Вопросъ о гарантіяхъ министерской отвѣтственности совершенно не былъ затронутъ Комитетомъ 6 декабря, не входившимъ въ коренную реформу политическаго и соціальнаго строя. Настроеніе большинства его членовъ было консервативное, почти не считавшееся съ тѣми изъ представленныхъ проэктовъ, на которыхъ отразилось вліяніе новыхъ освободительныхъ теченій въ русскомъ обществѣ того времени. Это большинство не хотѣло даже считаться съ тѣмъ, что, при самомъ восшествіи на престолъ Николая I-го, выступило наружу въ мнѣніи декабристовъ.

Отрѣшенные отъ лучшихъ воззрѣній, царившихъ въ первую половину царствованія Александра I-го, члены Комитета стремились только къ тому, чтобъ придать Александровскимъ учрежденіямъ тотъ духъ, который соотвѣтствовалъ измѣнившимся обстоятельствамъ, характеру и намѣреніямъ Николая I. Чуждые вліянію началъ конституціоннаго правомѣрнаго устройства, они стали на

---

[1]) См. ibidem 84—85 стр.

точку зрѣнія тѣхъ принциповъ, которые уже получили мѣсто въ русской исторической жизни, отбросивъ, какъ непригодное, все, что было выработано на западѣ для лучшаго устройства политической и соціальной жизни. Теперь оффиціально было признано, что Россія, введенная въ семью европейскихъ народовъ, получила отъ Запада все, что могло бы ее равнять съ нимъ. Подъ этимъ «все» разумѣлась та централизаціонная система, которая при тогдашнемъ положеніи Россіи считалась исторической необходимостью, какъ еще и теперь признается таковой авторомъ Юбил. Изд. Министерства Внутр. Дѣлъ. «Осуществленіе широкой западноевропейской культурной реформы для русскаго народа, по мнѣнію автора, было вопросомъ жизни и смерти, потому что международныя отношенія ставили его лицомъ къ лицу съ быстро прогрессировавшими сосѣдями, и, только болѣе или менѣе сравнявшись съ ихъ культурнымъ уровнемъ, Россія могла отстоять свою національную самостоятельность; въ противномъ случаѣ ей грозила бы судьба Турціи и Персіи, а можетъ быть и Индіи». Повидимому, авторъ долженъ былъ бы, исходя изъ этого соображенія, сдѣлать заключеніе о необходимости широкихъ преобразованій въ политическомъ и соціальномъ строѣ Россіи, что одно могло бы сообщить прочность странѣ. Именно этотъ соціально-политическій строй Россіи къ началу XIX столѣтія нуждался въ коренномъ обновленіи, такъ какъ уже чувствовалось начало разложенія устоевъ, на которыхъ была построена какъ соціальная, такъ и политическая жизнь. Не это останавливаетъ вниманіе автора казеннаго изданія. Обрисовывая картину общественныхъ пороковъ того времени, онъ предлагаетъ негодныя средства для исцѣленія ихъ. Признавая за центральной безотвѣтственной властью великую культурную силу, состоящую изъ «истинныхъ благомыслящихъ людей», онъ думаетъ, что только

ближайшій контроль и опека, подъ которые необходимо было поставить неудовлетворительныхъ мѣстныхъ и правительственныхъ агентовъ, выходящихъ изъ некультурнаго общества, доводившихъ злоупотребленія до вопіющихъ размѣровъ, могли бы спасти страну отъ пороковъ и поставить ее на высоту [1]). Не уясняя себѣ истинныхъ причинъ тяжелаго положенія страны, въ какое она была приведена властной независимой безконтрольной администраціей, авторъ склоненъ видѣть гарантію справедливости въ развитіи административной централизаціи. Мы достаточно опредѣлили, какое направленіе приняло это развитіе централизаціи. Министерская власть, какъ ея представительница, была безконтрольна, безотвѣтственна. Она стремилась къ удовлетворенію, главнымъ образомъ, административнымъ потребностямъ, а потому нужно быть крайне близорукимъ, чтобъ не видѣть что въ ея тогдашней организаціи она не могла быть плодотворной для общественной жизни. Будучи по своей организаціи порожденіемъ отжившаго западно-европейскаго строя, она не способна была осуществлять никакихъ высокихъ нравственныхъ задачъ, идущихъ на пользу измученному произволомъ народу.

Мы видѣли, что реформамъ соціальнаго строя было отведено незначительное мѣсто во все предшествующее время, политическій же строй воспринялъ въ себя то изъ западно-европейской культуры, что самимъ Западомъ было осуждено, какъ не основанное на правомѣрныхъ и закономѣрныхъ началахъ. Теперь эти начала должны были получить снова оффиціальное признаніе. Признано какъ одна изъ существенныхъ особенностей всякаго самодержавнаго монархическаго строя, полное невмѣша-

---

[1]) Юб. Изд. М. Вн. Дѣлъ, 47—50 стр.

тельство частныхъ лицъ въ дѣла общественныя. Естественнымъ результатомъ этого признанія должно было явиться стремленіе къ наибольшему развитію административной централизаціи, при которой министерская власть всюду и быстро могла бы дѣйствовать надъ подчиненными органами. Теперь стараются, слѣдуя этимъ цѣлямъ, ничего не измѣнять и только поддерживать существующій строй.

Можно себѣ представить, какое значеніе въ исторіи политическаго развитія страны должно было сыграть точное соблюденіе полнѣйшаго отстраненія отъ общественныхъ дѣлъ самого общества. Это вело къ тому, что общество, придавленное бюрократіей, обречено было на неподвижность въ его культурныхъ задачахъ. Еще въ то время французскій посолъ при русскомъ дворѣ, графъ Лаферронэ, съ которымъ такъ откровенно бесѣдовалъ Николай I послѣ событій 14 декабря, находилъ, что «опасно пребывать въ неподвижности и необходимо, хотя бы издали, но итти за вѣкомъ и медленно готовиться къ болѣе значительнымъ перемѣнамъ». По свидѣтельству Лаферронэ, «чувство тревоги и безпокойства охватило все русское общество, считающее преобразованія безотлагательными и неизбѣжными. Если бы новый Государь, разсуждаетъ посолъ, вступившій на престолъ при столь трудныхъ обстоятельствахъ, могъ исключительно заняться упорядоченіемъ внутренняго строя Имперіи, если бы онъ посвятилъ всѣ свои силы немедленному и разумному подготовленію мѣръ, могущихъ исцѣлить зло, то положеніе его оказалось бы менѣе критическимъ. Проявленныя имъ качества, крѣпость духа и сила воли, позволятъ предположить, что онъ оказался бы на высотѣ, выпавшей ему на долю исполинской задачи. Но внѣшнія дѣла отвлекаютъ отъ внутреннихъ, усложняютъ его положеніе и создаютъ новыя опасности».

Вотъ гдѣ лежала одна изъ роковыхъ ошибокъ царствованія Николая I-го, а равно и причина непроизводительности дѣятельности власти во внутреннемъ строѣ Россіи. Внутреннее состояніе требовало коренныхъ реформъ, какъ политическаго такъ и соціальнаго строя. Необходимо было приготовлять общество къ воспринятію основныхъ началъ общественной жизни всякаго культурнаго общества. началъ, нужныхъ какъ вольный воздухъ всякому русскому человѣку. Этого не произошло, а потому исторія министерской власти въ Россіи пошла съ немногими отклоненіями по пути, на который стала въ предшествующее время.

ГЛАВА XIII-я.

Министерская власть и Императоръ Николай Первый.

Еще до окончанія суда надъ декабристами, Императоръ Николай принялъ для водворенія порядка во всѣхъ частяхъ управленія весьма грозную мѣру, наложившую печать на всѣ послѣдовавшіе годы его царствованія: онъ учредилъ третье отдѣленіе собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, которое въ продолженіе всей своей исторіи существованія висѣло какъ домокловъ мечъ, надъ всѣмъ русскимъ обществомъ. Образованіе этого учрежденія служитъ лучшимъ доказательствомъ той политики, которой намѣревалось держаться правительство того времени. Отчужденное отъ общества и его запросовъ, оно было поставлено послѣ 14 декабря въ необходимость усилить свою позицію, чтобъ имѣть возможность создать изъ общества послушное орудіе своей опеки. Правительству для того «надо было знать, что затѣвается въ обществѣ, какія мысли его волнуютъ, что въ немъ говорится, о чемъ оно размышляетъ; для успѣшнаго рѣшенія подобной задачи, предстояло проникнуть въ сердца и

и тайные людскіе помыслы» [1]). Такова была вѣрнѣйшая задача созданнаго вновь Николаемъ I учрежденія, которую оно съ честью выполнило. Другія идеальныя задачи, которыя ему приписывали, остались только на бумагѣ. «Если даже и справедлива легенда о томъ историческомъ платкѣ, который былъ переданъ Императоромъ Николаемъ I шефу жандармовъ и долженъ былъ замѣнить ему инструкцію, утирая какъ можно болѣе слезъ, проливаемыхъ повсемѣстно въ Россіи отъ разныхъ неустройствъ, то намѣченная благая цѣль не была достигнута, а случилось какъ разъ обратное. Именно этотъ платокъ еще болѣе оросился слезами, вызванными дѣятельностью новаго учрежденія» [2]). Агенты этой новой политической полиціи не придали большого значенія осуществленію предначертанныхъ имъ благихъ цѣлей защищать страждущее человѣчество, «споспѣшествовать благотворительной цѣли государя императора и отеческому его желанію утвердить благосостояніе и спокойствіе всѣхъ въ Россіи сословій, видѣть ихъ охраняемыми законами и возстановить во всѣхъ мѣстахъ и властяхъ совершенное правосудіе,... наблюдать, чтобы спокойствіе и права гражданъ не могли быть нарушены чьей либо личной властью и преобладаніемъ сильныхъ лицъ»....[3]). Правъ у гражданъ не было никакихъ, а, слѣдовательно, и защищать было нечего. Къ тому же администраціи было невыгодно дискредитировать въ глазахъ общества представителей власти—нарушителей закона. Естественно, что вмѣсто благотворной дѣятельности на мѣстахъ, гдѣ они должны были охранять спокойствіе и законность вмѣсто обыкновенныхъ органовъ полиціи и

---

[1]) Шильдеръ, в. с. т. I, 467 стр.

[2]) Ibidem.

[3]) См. Инструкціи Шервуду-Вѣрному и жандармскаго полка полковнику Бибикову. Шильдеръ, в. с. 467—468 и приложеніе 781—782 стр.

управленія, они занялись дѣлами о «людяхъ, подъ надзоромъ полиціи состоящихъ», равно и всѣми «по сему предмету распоряженіями», «высылкой и размѣщеніемъ людей подозрительныхъ и вредныхъ и проч.» [1]).

Опредѣляя значеніе III-го отдѣленія въ сферѣ высшихъ центральныхъ учрежденій, мы должны сказать прежде всего, что учрежденіе его, естественно, должно было почти совершенно парализовать реформаторскую дѣятельность комитета 6 декабря. Стремленія комитета ввести порядокъ въ управленіе должны были осуществиться иначе. Въ этомъ случаѣ Николай I-й не оказалъ надлежащаго довѣрія дѣятельности комитета 6 декабря, а взялъ подъ свою личную охрану порядокъ и законность въ управленіи.

Получивъ чрезвычайныя полномочія среди другихъ центральныхъ учрежденій, третье отдѣленіе должно было, по своей первоначальной задачѣ, выполнять тѣ функціи, которыя принадлежали прежде всего Сенату, какъ хранителю законности. Теперь охрана порядка и законности въ управленіи, повидимому, значительно сокращалась, какъ думалъ Императоръ Николай I-й. Становилась наполовину излишней и работа Комитета 6 декабря по упорядоченію разстроеннаго управленія. Изъ того, что было выработано Комитетомъ, осуществилось очень немногое. Предположеніе же его объ уничтоженіи комитета министровъ совершенно не осуществилось: онъ не былъ упраздненъ, хотя критика его положенія и не прошла для него безслѣдно. Николай Павловичъ съ первыхъ же шаговъ своихъ стремился поставить его дѣятельность въ законныя рамки. Меморіи, впослѣдствіи—журналы комитета, испещрены, можно сказать, напоминаніями его держаться

---

[1]) Второе полное Собр. Зак. т. I. № 449.

законнаго порядка вещей: «должно держаться неотступно данныхъ приказаній и впредь отнюдь не смѣть отъ нихъ отступать и тогда, когда едва только о томъ подтверждено», (1833 г. № 134), «держаться закона и никогда сего не забывать» (1834 г. № 2020). Такія и подобныя резолюціи часто встрѣчаются на журналахъ комитета [1]).

Казалось, подобныя неоднократныя замѣчанія Николая I должны были бы направить дѣятельность комитета на путь законности и къ отстраненію отъ себя всѣхъ дѣлъ, которыя должны были пройти черезъ Государств. Совѣтъ. Дѣйствительно, многія дѣла, разсматриваемыя въ комитетѣ, передавались, въ силу резолюцій Николая Павловича, въ Совѣтъ, какъ ему принадлежащія по его компетенціи. Однако, императоръ въ отношеніи многихъ дѣлъ, очень важныхъ по своему значенію, допускалъ возможность, чтобъ они проходили черезъ Комитетъ министровъ, а не черезъ Совѣтъ. Таковы дѣла, разрѣшаемыя не въ установленномъ порядкѣ, а по его личнымъ на всякій случай указаніямъ. Мы не могли бы однако сказать, что черезъ это увеличивалась компетенція власти Комитета Министровъ. Въ рѣшеніи подобныхъ дѣлъ Комитетъ Министровъ часто не имѣлъ никакого значенія. Дѣйствовало больше всего Высочайшее соизволеніе, измѣнявшее иногда какъ рѣшенія Комитета, такъ и Совѣта сообразно своимъ взглядамъ и намѣреніямъ [2]). Сообразно съ этимъ и ограничивался кругъ дѣятельности Комитета. Ему приказывалось иногда обсудить предлагаемое мѣропріятіе, вызываемое какъ политическими дѣлами, такъ и дѣлами, имѣющими отношеніе только къ частнымъ лицамъ. Въ него же вступали

---

[1]) Ист. обз. д. Ком. Министровъ, 17 стр. и. т.
[2]) Ibidem. 50—51 стр.

часто изъ III Отдѣленія Собственной Его Величества Канцеляріи дѣла, имѣющія важное значеніе. Какъ мы видѣли, III Отдѣленіе должно было замѣнить гласность и образовать особый высшій контроль надъ администраціей. Шефы жандармовъ доводили до свѣдѣнія государя о замѣченныхъ ими неудобствахъ нѣкоторыхъ порядковъ, а государь приказывалъ разсмотрѣть такія представленія въ Комитетѣ и сообразить, что по нимъ можно сдѣлать. Въ такихъ случаяхъ Комитетъ имѣлъ только значеніе совѣщательнаго учрежденія, частнаго Совѣта императора.

Комитетъ 6-го декабря, предположилъ отдѣленіе правительственной власти отъ судебной. Это предположеніе однако не оправдалось. По прежнему министръ юстиціи считался лицомъ, отвѣтственнымъ за правильность судопроизводства по сенату. Надзоръ его за сенатомъ считался вполнѣ необходимымъ и цѣлесообразнымъ. Самое значеніе сената было несравненно меньше, чѣмъ то, какое имѣлъ комитетъ министровъ. Опредѣленія сената представлялись на Высочайшее воззрѣніе чрезъ комитетъ министровъ съ его заключеніями. Въ случаѣ неправильностей, допущенныхъ сенатомъ, комитетъ представлялъ государю свое мнѣніе, какъ о причинахъ замѣченныхъ отступленій отъ законнаго порядка, такъ точно и о послѣдствіяхъ за эти правонарушенія Въ рѣшеніи дѣлъ сенатъ не имѣлъ самостоятельнаго значенія: рѣшенныя сенатомъ дѣла часто по предложенію министра юстиціи пересматривались въ комитетѣ, при чемъ комитетъ министровъ обыкновенно всегда соглашался съ министромъ юстиціи. Но не однимъ пересмотромъ дѣлъ ограничивалось вліяніе министра юстиціи на сенатъ. Министръ имѣлъ право контроля надъ нимъ. Изъ дѣлъ комитета министровъ видно, что контроль министра юстиціи надъ сенатомъ признавался Комитетомъ полезнымъ и необходимымъ. Этотъ

порядокъ и поддерживался почти во все царствованіе Николая I-го [1]).

Стремленія Николая I положить въ основу своего управленія всю «силу и строгость законовъ», казалось, должно было бы повести къ возвышенію Государственнаго Совѣта, какъ органа законосовѣщательнаго. И дѣйствительно изъ резолюцій императора можно видѣть его желаніе возвратить Государственному Совѣту его роль въ законодательствѣ. Казалось, что всѣ законопроэкты должны были бы разсматриваться въ Государственномъ Совѣтѣ, а значеніе министерскихъ распоряженій насчетъ законодательныхъ актовъ должно было уменьшиться. Какъ мы уже видѣли выше, законодательную функцію осуществлялъ иногда комитетъ министровъ по предложенію самого императора. Но законодательное значеніе совѣта ограничивалось не только комитетомъ министровъ: даже отдѣльные министры часто представляли различные законопроэкты помимо совѣта непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе. Такое ограниченіе законодательныхъ функцій совѣта продолжалось до самаго конца царствованія Николая I. Оно шло такъ прогрессивно до 1851 года, когда послѣдовало Высочайшее повелѣніе, въ силу котораго «новое положеніе, касающееся предметовъ двухъ или нѣсколькихъ вѣдомствъ представляется въ извѣстныхъ случаяхъ за общимъ подписомъ всѣхъ министровъ или главноуправляющихъ, до управленія коихъ сіе положеніе относится по собственному благоусмотрѣнію государя, прямо Его Величеству». Контролирующее значеніе надъ министерской властью, которое принадлежало до извѣстной степени совѣту, постепенно падая, должно было привести къ уч-

---

[1]) 1831 годъ № 226 ibidem 96—97, 101 стр.

режденію Государственнаго Совѣта 1842 года, по которому значеніе его для министерской власти сравнительно съ учрежденіемъ 1810 года должно было еще болѣе сократиться. По «образованію» 1810 года министры обязаны были представлять въ совѣтъ ежегодные отчеты по управленію принадлежащихъ имъ частей. Конечно, такого рода мѣра не содержала въ себѣ никакой отвѣтственности министерской власти: въ отчетахъ, вносимыхъ ими въ совѣтъ, сообщались результаты той дѣятельности, безпрерывное теченіе которой ускользало отъ контроля совѣта, а потому, какъ мы раньше видѣли, отвѣтственность министерской власти при Александрѣ I не имѣла гарантій. По выраженію Трощинскаго, она была «мечтательна и идеальна». Больше того, министры стали почти совершенно независимы отъ совѣта въ своей административной дѣятельности Теперь, по «учрежденію 1842 года», Государственный Совѣтъ долженъ былъ занять въ отношеніи къ министерской власти то положеніе, которое выработалось отъ ихъ совмѣстной практики въ предшествующее время. Въ силу этого, редакторы «учрежденія» должны были совершенно отказаться отъ мысли о постоянномъ контролѣ совѣта надъ дѣйствіями министровъ. Теперь допускалось обратное, а именно—возможность усиленнаго вліянія на дѣятельность совѣта министровъ, членовъ его по званію, такъ какъ компетенція Государственнаго Совѣта весьма была расширена разнообразными административными дѣлами.

Казалось, министерская власть въ послѣдніе годы царствованія Николая I-го была поставлена въ бо́льшую зависимость отъ Государственнаго Совѣта въ своей финансовой дѣятельности. Мы видимъ, что съ начала пятидесятыхъ годовъ ежегодныя смѣты расходовъ обсуждались въ департаментѣ государственной экономіи. Совѣту было предоставлено даже и право контроля за исполненіемъ своихъ

рѣшеній. Такъ въ 1853 году 22 августа послѣдовали два Высочайшихъ повелѣнія, изъ которыхъ однимъ предписывалось министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями государственнаго управленія сообщать государственному секретарю о сдѣланныхъ ими распоряженіяхъ въ тѣхъ случаяхъ, когда, 1) въ силу рѣшенія Совѣта, они должны сдѣлать распоряженіе о приведеніи ихъ въ исполненіе и 2) вступить въ сношеніе съ учрежденіями по поводу какого-либо вопроса. Во второмъ Высочайшемъ повелѣніи объявлялась воля государя, чтобы въ Совѣтъ были представляемы своевременно министрами и главноуправляющими объясненія «о причинахъ, по коимъ положенія его не могутъ быть исполнены, дабы Совѣтъ могъ продлить первоначальные сроки» [1]).

Нельзя, однако, заключать изъ этихъ распоряженій о стремленіи Николая I къ тому, чтобы поставить хотя бы финансовую дѣятельность министерской власти подъ контроль Совѣта, какъ то предполагалось въ Комитетѣ 6 декабря. Напротивъ, большинство фактовъ указываютъ на весьма большое умаленіе его значенія сравнительно съ тѣмъ, какое пріобрѣла въ управленіи министерская власть. Паденіе значенія высшихъ государственныхъ учрежденій, каковыми являлись Сенатъ и Государственный Совѣтъ, естественно, вело къ тому, что сила и вліяніе министровъ, какъ непосредственныхъ агентовъ императора, могли безпрепятственно развиваться въ государственномъ управленіи Россіи. И дѣйствительно, если принять во вниманіе, что одной изъ существенныхъ особенностей жизни того времени признавалось полное не вмѣшательство частныхъ лицъ въ дѣла общественныя, то можно себѣ предста-

---

[1]) Юбилейное Изданіе Государств. Совѣта 81—83 стр., то же проф. Щегловъ. Юбилейная брош.: „Государств. Совѣтъ въ Россіи". Ярославль 1903 г. 67, 69 72; 95—96.

вить, какого высшаго напряженія, въ силу благопріятствующихъ условій, долженъ былъ достигнуть процессъ развитія и централизаціи министерской власти. Постоянно суживается компетенція мѣстныхъ органовъ управленія наряду съ паденіемъ значенія Совѣта и Сената. Напротивъ, кругъ предметовъ, подлежащихъ непосредственно вѣденію министерской власти, постепенно расширился. Остатки коллегіальнаго начала въ мѣстномъ управленіи замѣняются бюрократическимъ. Контроль центральной власти и регламентація распространяются на органы городского самоуправленія, которое въ концѣ концовъ теряетъ всякое значеніе. То же происходить и съ земскимъ хозяйствомъ [1])

Такое положеніе министерской власти объясняется стремленіемъ сосредоточить въ рукахъ бюрократіи завѣдываніе всѣми сторонами общественной жизни. Можно себѣ представить, какъ страдали всѣ эти стороны отъ такихъ стремленій, къ какому саморазложенію приводила себя сама министерская власть. Изъ Юбил. Изд. Министерства Внутреннихъ Дѣлъ мы можемъ видѣть, что это стремленіе привело къ тому, что дѣлопроизводство въ административныхъ органахъ—центральныхъ и мѣстныхъ—возрастало и усложнялось съ необычайной быстротой; количество чиновниковъ постоянно увеличивалось, но расширеніе штатовъ не поспѣвало за ростомъ дѣлопроизводства, изъ года въ годъ росло число не рѣшенныхъ дѣлъ [2]). Не успѣвая охватить всѣ стороны жизни во всѣхъ ихъ деталяхъ, бюрократическое управленіе привело къ весьма большимъ запущеніямъ, какія только возможны были при отсутствіи свѣта и контроля въ сферѣ администраціи. И какой контроль и какая отвѣтственность возможны были для министер-

---

[1]) Юбил. Изд. Мин. Внутѣлъ Д. 49 стр.

[2]) Ibidem 50 стр.

ской власти, равно какъ и для всей подчиненной ей администраціи, среди всеобъемлющей сѣти связей и солидарныхъ интересовъ бюрократіи? Для успѣшнаго контроля нуженъ былъ свѣтъ, гласность, а ихъ то и не доставало нашему управленію того времени. Темная завѣса канцелярской тайны тщательно охраняла произволъ бюрократіи, подъ этимъ тяжелымъ покровомъ царила душная атмосфера, въ которой задыхалось всякое живое существо, честное стремленіе, если оно и зарождалось въ отдѣльныхъ личностяхъ [1]).

Это все вело къ безсилію центральной власти, къ сознанію ею своей полной безпомощности въ борьбѣ съ господствовавшими злоупотребленіями. Сама «сила и строгость законовъ», которыя желалъ Императоръ Николай положить въ основаніе всей правительственной системы, оказывались безсильными въ борьбѣ съ бюрократіей. Горькой ироніей и ѣдкимъ сарказмомъ звучитъ извѣстное выраженіе Николая Павловича, что «Россія управляется столоначальниками». Въ этихъ словахъ сказывается все безсиліе верховной власти и безплодность ея стремленій вести управленіе на началахъ законности. Это было несуществимо. Отсутствіе самостоятельнаго органа, черезъ который народныя нужды могли бы заявлять о себѣ, заставляло болью сжиматься сердце каждаго русскаго человѣка. Дѣятельность же III отдѣленія вела все къ большему и большему росту общественнаго неудовольствія. Общество все больше и больше приходило къ тому убѣжденію, что дѣятельность правительственной власти имѣетъ въ виду интересы не всего общества, а только правящихъ классовъ. Явилось недовѣріе общества къ центральной власти со всѣми его тяжелыми послѣдствіями для самой же этой власти.

---

[1]) См. Бліохъ н. с. т. I, 163 стр.

ГЛАВА XIV-я.

Министерская власть и народное просвѣщеніе.

Происшествія 14-го декабря произвели на Императора Николая I тяжкое впечатлѣніе, отразившееся на характерѣ правленія всего послѣдующаго затѣмъ тридцатилѣтія. Воспоминанія о мятежѣ 14 декабря и связанномъ съ нимъ обширномъ заговорѣ должны были оставить въ умѣ его неизгладимые слѣды, отъ которыхъ онъ не могъ освободиться до самой смерти. Одной изъ причинъ тѣхъ печальныхъ событій, при которыхъ пришлось Николаю I вступить на престолъ, онъ самъ считалъ превратное воспитаніе юношества. Естественно, что при такомъ взглядѣ вниманіе императора было особенно обращено на его воспитаніе въ желательномъ для правительства духѣ и направленіи—въ духѣ уваженія къ существующему строю и главныхъ основъ русской жизни, каковыми, по воззрѣнію Николая I, являлись: самодержавіе, православіе и народность. Такимъ образомъ, держась въ своихъ руководящихъ взглядахъ охранительныхъ началъ, государь желалъ, чтобы министерская власть, взявъ дѣло народнаго просвѣщенія подъ правительственный надзоръ, изгоняла бы изъ него свободное и независимое развитіе, несогласное съ его духомъ.

Николаю Павловичу для достиженія своихъ стремленій въ дѣлѣ народнаго образованія не пришлось произвести ломки: направленіе этого образованія уже опредѣлилось прежде восшествія его на престолъ. Мы уже раньше видѣли, къ какому упадку приходило дѣло народнаго просвѣщенія въ концѣ второй половины царствованія Александра I-го во времена господства полицейскаго режима въ стѣнахъ учебныхъ заведеній. Теперь этотъ порядокъ, особенно развившійся въ министер-

ство Шишкова за годъ до кончины Александра I, долженъ былъ имъ же поддерживаться и при Николаѣ I, согласно съ общимъ направленіемъ внутренней политики. «Истинное просвѣщеніе, по мнѣнію Шишкова, должно состоять въ страхѣ Божьемъ, которое есть начало премудрости, въ утвержденіи себя въ православной вѣрѣ и въ упражненіи ума своего науками. Онѣ полезны только тогда, когда, какъ соль, употребляются и преподаются въ мѣру, смотря по состоянію людей и по надобности, какую всякое званіе въ нихъ имѣетъ. Обучить грамотѣ весь народъ или несоразмѣрное число онаго количества—принесло бы болѣе вреда, чѣмъ пользы». Основывая свой взглядъ на такихъ идеяхъ, Шишковъ въ своихъ просвѣтительныхъ стремленіяхъ приближался къ взглядамъ самого Николая Павловича на задачи народнаго образованія. Взгляды того и другого о недостаткахъ послѣдняго близко сходились между собой. «Не просвѣщенію, но праздности ума, болѣе вредной, нежели праздность тѣлесныхъ силъ,—недостатку твердыхъ познаній должно приписать сіе своевольство мысли, сію пагубную роскошь полуневнаній, сей порывъ въ мечтательныя крайности, коихъ начало есть порча нравовъ и, наконецъ, гибель».

Вотъ чѣмъ объяснялась въ манифестѣ 1826 г. одна изъ причинъ событій 14 дек. Теперь необходимо было искоренить всѣ эти недостатки, всѣ вредныя либеральныя начала во всѣхъ учебныхъ заведеніяхъ. Вмѣстѣ съ этимъ въ вопросѣ народнаго просвѣщенія должна была выдвинуться на первый планъ политическая сторона: учебная система должна была подчиниться прежде всего цѣлямъ воспитанія общества.

Казалось бы, стремясь къ проведенію законности въ управленіе, Николай Павловичъ передастъ дѣло обсужденія такого важнаго вопроса, какъ вопросъ народнаго образованія, на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

На самомъ дѣлѣ вышло иначе. Поставивъ на очередь коренную реформу учебной системы, императоръ обратился къ тому средству подготовки реформы, къ которому онъ неизмѣнно обращался для рѣшенія всѣхъ важныхъ вопросовъ: передалъ ее на обсужденіе особаго комитета изъ лицъ, пользующихся личнымъ его довѣріемъ. «Комитетъ по устройству учебныхъ заведеній», учрежденный 14 мая 1826 г., былъ первымъ изъ этихъ особыхъ комитетовъ, характеризующихъ правительственную систему императора Николая [1]). Чрезъ него въ продолженіе семи лѣтъ проходятъ рѣшительно всѣ вопросы народнаго просвѣщенія, требующіе законодательнаго разрѣшенія.

Можно себѣ представить, какія полномочія получила власть министра народнаго просвѣщенія въ дѣлѣ организаціи учебныхъ заведеній въ виду необходимости осуществить вышеизложенныя задачи народнаго образованія. Ему непосредственно должны были быть подчинены всѣ высшія учебныя заведенія въ полномъ своемъ объемѣ. Изъ изложенія мыслей Шишкова въ засѣданіи 26 іюня можно видѣть, что по его предположенію, выборъ ректоровъ высшихъ учебныхъ заведеній необходимо уничтожить, назначать ихъ прямо отъ правительства. Выборный ректоръ, зависящій отъ своихъ товарищей, не въ состояніи, по его мнѣнію, съ твердостью выполнять свои обязанности, а правительство не можетъ имѣть никакого рѣшительно вліянія на университеты. Зависимое отъ министра положеніе получаетъ также власть директоровъ и смотрителей среднихъ и низшихъ учебныхъ заведеній, занявшихъ мѣсто агентовъ, непосредственно подчиненныхъ власти министра.

---

[1]) Ист. обз. д. Мин. Народ. Просвѣщенія. С.-П. 1902 г., 162—179 стр. Вт. П. С. З. № 338.

Такимъ образомъ взгляды Шишкова склонялись къ отмѣнѣ началъ университетской организаціи по уставу 1804 г.; т. е. къ ограниченію автономіи университетовъ. Для тогоже, чтобы оградить молодежь отъ вредныхъ вліяній, было рѣшено ограничить доступъ въ университеты для лицъ низшихъ классовъ. Интересно въ этомъ отношеніи замѣтить, какъ дѣйствовала извѣстная политическая система въ дѣлѣ народнаго образованія, которую преслѣдовалъ Императоръ Николай I. Съ цѣлью оградить низшія классы общества отъ вредныхъ вліяній, Императоръ Николай, вслѣдствіе возбужденнаго генералъ-адъютантомъ Бенкендорфомъ вопроса, пожелалъ, «дабы Государственный Совѣтъ постановилъ законъ, чтобы крѣпостныя дѣти отнюдь не были отдаваемы для воспитанія въ такія учебныя заведенія, въ коихъ они могли получить образованіе, превышающее состояніе ихъ и чтобы были обучаемы въ приходскихъ училищахъ». Когда Высочайшая воля была сообщена на заключеніе предсѣдателю Государственнаго Совѣта, графу Кочубею, 10 іюля 1828 года, то онъ, вполнѣ сочувствуя предложенной мѣрѣ, высказалъ однако мнѣніе, что она можетъ быть приведена въ дѣйствіе безъ всякаго участія Государственнаго Совѣта, простымъ рескриптомъ на имя министра народнаго просвѣщенія. «Я смѣю думать, писалъ графъ Кочубей, что такое распоряженіе и потому было бы удобнѣе, что оно произвело бы менѣе огласки. Законъ, совѣтомъ изданный, сдѣлался бы всей Европѣ извѣстнымъ, произошли бы разныя толки и проч. и хотя мы находимся въ особомъ положеніи отъ другихъ европейскихъ державъ по внутреннимъ нашимъ установленіямъ, однако же не можемъ презирать мнѣніемъ оныхъ, ни мнѣніемъ внутри самого государства; наипаче должно стараться основать оное сколько можно лучше, при началѣ царствованія, большія надежды въ подданныхъ породившаго» [1]).

[1]) Шильдеръ, н. с. т. II, 32—33 стр.

Мнѣніе графа Кочубея было принято императоромъ и затѣмъ Д. Н. Блудову повелѣно было изготовить проэктъ указа на имя министра народнаго просвѣщенія—Шишкова. Онъ удостоился Высочайшаго одобренія 19 августа 1827 года. Для насъ этотъ рескриптъ имѣетъ значеніе съ двухъ сторонъ, во первыхъ, онъ служитъ характеристикой правительственныхъ воззрѣній на дѣло народнаго образованія, вступившихъ въ силу послѣ 14 декабря 1825 года и, во вторыхъ, ясно рисуетъ намъ характерную черту законодательства того времени. Несомнѣнно, что убѣжденія Императора Николая въ смыслѣ необходимости подобныхъ ограничительныхъ постановленій возбуждалась и поддерживались разными, доставляемыми ему изъ третьяго отдѣленія свѣдѣніями [1]) Привести въ исполненіе подобныя ограничительныя постановленія при участіи Государственнаго Совѣта значило бы положить предъ всей Европой еще большую тѣнь на наше законодательство. Вотъ почему—несмотря на то, что разсмотрѣніе такого законодательнаго акта, который касается правъ большей части населенія Имперіи должно было совершиться, по принятому для законодательныхъ актовъ порядку, при непремѣнномъ участіи Совѣта, его предсѣдатель графъ Кочубей отклонилъ.

Этимъ изданнымъ на имя министра народнаго просвѣщенія — Шишкова — рескриптомъ, подчинившимъ все законодательство видамъ внутренней политики, измѣнялся принятый порядокъ въ народномъ образованіи. Манифестомъ, изданнымъ по этому поводу, повелѣвалось: «чтобы въ университетахъ и другихъ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, казенныхъ и частныхъ, находящихся въ вѣдомствѣ или подъ надзоромъ министерства народнаго просвѣщенія, а равно и въ гимназіяхъ и въ равныхъ съ онымъ по предме-

---

[1]) Ibidem. Примѣчаніе 39 е.

тамъ преподаванія мѣстахъ, принимались въ классы и допускались къ слушанію лекцій только люди свободныхъ состояній, не исключая и вольноотпущенныхъ, кои представятъ удостовѣрительные въ томъ виды, хотя бы они не были еще причислены ни къ купечеству, ни къ мѣщанству и не имѣли никакого иного званія». Опредѣляя затѣмъ курсъ наукъ, который долженъ проходиться въ школахъ для дѣтей крестьянъ, манифестъ заканчивался тѣмъ, что распространялъ надзоръ министра народнаго просвѣщенія на всѣ учебныя заведенія, кромѣ духовныхъ и военныхъ [1]).

Такъ боялись въ то время широкаго образованія и развитія народныхъ массъ. Нѣтъ сомнѣнія, что въ исторіи самосознанія крестьянскаго сословія этотъ рескриптъ являлся громаднымъ тормазомъ, распространивъ правительственную опеку на одно изъ самыхъ дорогихъ благъ человѣка.

Но и въ стѣнахъ высшихъ и другихъ привилегированныхъ заведеніяхъ при сохраненіи сословнаго ихъ характера было не лучше. Здѣсь также царилъ духъ министерской опеки. Министерская власть стремилась сообразовать устройство университетовъ съ общими государственными установленіями Россіи, основанными на единствѣ управленія и непосредственной зависимости отъ верховной власти. Потому то въ отмѣну университетскаго устава стали при замѣщеніи должностей ректора, а также профессоровъ и адъюнктовъ придерживаться не выборнаго порядка, а опредѣлять въ университетѣ съ утвержденія министра и по усмотрѣнію попечителя. Циркуляромъ 1824 года 11 іюня министръ потребовалъ представленія профессорами подробныхъ конспектовъ ихъ курсовъ для разсмотрѣнія въ главномъ правленіи училищъ. На попечителей была возложена та же

---

[1]) Вт. П. С. З. т. I, № 1308 Шильдеръ ibidem 33—35 стр. То же ист. оба. дѣят. Мин. Нар. Просв. 188 стр.

обязанность, при чемъ, «если попечители найдутъ въ конспектѣ что либо затруднительное, то могутъ представлять о томъ на усмотрѣніе министерства» [1]).

Недовѣріе къ принципамъ устава 1804 года выразилось и въ постановленіяхъ объ учащихся въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ. Мы уже выше замѣтили, что рескриптомъ на имя министра доступъ въ университеты для лицъ низшихъ сословій былъ запрещенъ, какъ одна изъ гарантій политической безвредности высшаго образованія. Для этой же цѣли признаны необходимыми стѣсненія непосредственнаго общенія съ разсадниками западно-европейскаго просвѣщенія.

Такъ было въ министерствѣ Шишкова. Ту же политику въ отношеніи народнаго образованія долженъ былъ поддерживать и его преемникъ, князь Ливенъ. При немъ указомъ Сенату 18 февраля 1831 года ставились преграды къ полученію русскимъ юношествомъ образованія за границей. Вредныя послѣдствія для тѣхъ, которые получаютъ чужеземное воспитаніе, указъ усматривалъ въ томъ, что «молодые люди возвращаются иногда въ Россію съ самыми ложными о ней понятіями». Чтобы сообщить силу указу предписывалось, что лица, воспитанныя въ возрастѣ отъ 10—18 лѣтъ за границей, лишаются права вступать въ военную и во всякую другую государственную службу. Постепенно отмѣнялись и тѣ привиллегіи студентовъ въ судебно-полицейскомъ отношеніи, въ силу которыхъ они были изъяты изъ подвѣдѣнія общихъ судебныхъ полицейскихъ установленій и подчинены своему университетскому суду и полиціи, а, какъ одно изъ могущественныхъ средствъ дисциплины, признано необходимымъ ввести въ учебныхъ заведеніяхъ нѣкоторые военные порядки и форменные одежды.

---

[1]) Сб. р. I №№ 245, 328 Сб. п. II, I №№ 10, 17, 18. То же истор. обзоръ дѣят. Мин. Нар. Просвѣщенія 185—186 стр.

Такъ постепенно, рядомъ цѣлыхъ отдѣльныхъ постановленій образованіе въ странѣ должно было служить видамъ и цѣли извѣстной правительственной системы, которую преслѣдовалъ Императоръ Николай I-й. Отъ этой системы не могъ сдѣлать большихъ отклоненій и князь Ливенъ, показавшій себя въ Комитетѣ по устройству учебныхъ заведеній защитникомъ организаціи, данной университетамъ уставомъ 1804 года. Ему пришлось быть исполнителемъ того, что расходилось съ его внутреннимъ убѣжденіемъ. Защищая въ Комитетѣ мысль о необходимости автономіи университетской жизни, онъ 1 іюля 1830 года долженъ былъ выслушать и принять къ исполненію Высочайшую волю, «чтобы ректора университетовъ поступали впредь въ сіе званіе изъ профессоровъ не по выбору изъ университетскаго совѣта, но по назначенію начальства и при томъ не на срочное, а на неопредѣленное время». Подъ такимъ вліяніемъ создавался новый университетскій уставъ Въ апрѣлѣ слѣдующаго года департаментъ законовъ, занявшись разсмотрѣніемъ проэктовъ его, пригласилъ для личныхъ объясненій вновь назначеннаго управляющимъ министерствомъ С. С. Уварова. Послѣдній, на сдѣланное замѣчаніе о различныхъ пунктахъ реформы, отозвался, что онъ не участвовалъ въ окончательномъ составленіи проэкта университетскаго устава и просилъ вернуть ему этотъ проэктъ для новаго пересмотра, что было исполнено.

Что же касается до устава низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній, какъ самомъ крупномъ результатѣ работъ Комитета, то, несмотря на пересмотръ и на серьезныя возраженія, вызванныя имъ въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, онъ получилъ Высочайшее утвержденіе. Въ связи съ предшествующими постановленіями уставъ рѣзче проводитъ принципъ сословности, согласно съ Высочайшимъ рескриптомъ 19 августа 1827 года, равно какъ изъ преподаванія въ нихъ исключались по-

литическія науки; зато было усилено преподаваніе древнихъ языковъ, какъ совершенно безвредное въ политическомъ смыслѣ. Въ управленіе министерствомъ графа С. С. Уварова и князя П. А. Ширинскаго-Шахматова рѣзче выступало наружу желаніе провести принципы, намѣченные въ 1826 году Комитету устройства учебныхъ заведеній. Въ основу своей дѣятельности Уваровъ положилъ широкую программу, построенную на историческихъ принципахъ русской государственности и культуры. Какъ Шишковъ считалъ необходимымъ, чтобы просвѣщеніе носило національный характеръ, такъ и Уваровъ стремился «привить общее всемірное просвѣщеніе къ нашему народному быту, къ нашему народному духу», утвердить его на историческихъ началахъ православія, самодержавія и народности; словомъ, эта была та же знаменитая программа, выражавшая общій охранительный характеръ политики Императора Николая I-го. Занимая дольше всѣхъ своихъ предшественниковъ постъ министра, Уваровъ успѣлъ провести принципы своей программы въ рядѣ важныхъ преобразованій, затронувшихъ всѣ стороны учебной системы. Новая организація управленія учебными округами на началахъ бюрократическихъ, ограниченіе университетской автономіи и академической свободы университетовъ по новому уставу 1835 года, утвержденіе классицизма, какъ основы общаго образованія, болѣе строгое сословное разграниченіе разныхъ степеней школъ, подчиненіе частныхъ заведеній и домашняго образованія правительственному контролю, преобразованіе учебной системы на окраинахъ въ духѣ общегосударственномъ, созданіе еврейскихъ казенныхъ училищъ — таковы были главные пункты преобразовательной дѣятельности Уварова.

Но этого, какъ будто, было мало для осуществленія внутренней правительственной программы. 1848 годъ,

когда правительство было встревожено новой революціонной грозой въ Западной Европѣ, принесъ съ собой еще большее недовѣріе государя къ университетамъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и къ графу Уварову, цѣлостность системы котораго должна была нарушиться; съ удаленіемъ его наступило еще болѣе тяжелое время для народнаго просвѣщенія. Въ видахъ правительственной политики требовалось нанести еще сильнѣйшій окончательный ударъ свободному развитію научнаго образованія. Такое впечатлѣніе производили на государя событія, происходившія съ 1848 г. на Западѣ. Назначая въ 1850 году новаго министра, Николай Павловичъ напутствовалъ его словами: «Законъ Божій есть единственное твердое основаніе всякому полезному ученію». Новый министръ, князь Ширинскій-Шахматовъ, былъ уже точнымъ исполнителемъ Высочайшихъ повелѣній и указаній, имѣвшихъ цѣлью усилить строгость правительственнаго контроля надъ учебными заведеніями. Онъ ревностно стремился къ осуществленію началъ, заявленныхъ императоромъ Николаемъ въ послѣдніе годы его жизни [1]).

Такимъ образомъ, обобщая всѣ результаты дѣятельности министерской власти на поприщѣ народнаго образованія, приходится сказать, къ какому плачевному результату пришло образованіе въ Россіи къ концу царствованія Николая I. Нельзя не видѣть, что его направленіе опредѣлялось, главнымъ образомъ, отдѣльными циркулярами и Высочайшими рескриптами, которые затѣмъ и должны были, получивъ законодательную санкцію, лечь въ основаніе всѣхъ реформъ, относящихся къ области народнаго образованія.

Чрезвычайныя событія на западѣ все болѣе и болѣе отводили мѣсто въ этихъ реформахъ ви-

---

1) Историч. обзоръ дѣят. мин. народ. просвѣщ. 220—229 стр.

дамъ правительства. Въ этихъ видахъ дѣлалось все, что только могла дѣлать не стѣсняемая ничѣмъ, кромѣ воли монарха, министерская власть. Она доходила къ цѣляхъ предупрежденія свободнаго развитія университетской молодежи до того, что признавала «злом превыше всѣхъ прочихъ» возможность у студентовъ мысли, что они составляютъ отдѣльное сословіе, имѣющее свои виды, свой голосъ и даже свои права. «Въ силу такого своего мнѣнія, Норовъ указывалъ попечителямъ, въ видахъ вящаго укрѣпленія законнаго порядка, чтобы «въ продолженіе университетскаго ученія студенты in corpore не должны быть допускаемы ни къ какому общему изъявленію общей мысли». Наконецъ, чтобы «положить начало постепенному, такъ сказать, очищенію университетовъ» рѣшено было усилить строгость пріемныхъ экзаменовъ.

Не отрицая и хорошихъ сторонъ университетскаго Уваровскаго устава, какъ предъявлявшаго высокія требованія къ университетскимъ дѣятелямъ и студентамъ, нельзя, однако, не замѣтить, что послѣдующія за 1835 годомъ циркулярныя министерскія распоряженія сгладили многія изъ хорошихъ сторонъ. Установленіе комплекта студентовъ въ университетахъ, запрещеніе поѣздокъ за границу съ ученой цѣлью, распоряженіе доставлять литографированныя лекціи за подписями профессоровъ въ публичную библіотеку, по справедливому мнѣнію автора историческаго обзора дѣятельности министерства народнаго просвѣщенія, было только началомъ тѣхъ исключительныхъ мѣръ, которыя при слѣдующемъ министрѣ, князѣ Ширинскомъ-Шахматовѣ парализовали нормальное дѣйствіе устава 1835 г. Тотчасъ, напр., по выходѣ въ отставку гр. Уварова въ 1849 г. окончательно была наложена рука на выборное начало. Указомъ сенату 11 октября предписано министру избирать ректоровъ всѣхъ университетовъ, кромѣ Дерптскаго, изъ лицъ, имѣющихъ ученыя степени, на неопредѣленное время. Министру

также дано право «продолжать пребываніе профессоровъ въ званіи декана и увольнять отъ онаго прежде срока по своему усмотрѣнію». Охранительная министерская опека коснулась и сущности самой университетской науки. Циркуляромъ 13 декабря 1850 года министромъ было сдѣлано распоряженіе, чтобъ диссертаціи, написанныя для полученія ученыхъ степеней, были благонамѣреннаго содержанія и чтобы при разсмотрѣніи и при ихъ защитѣ не «допускать въ смыслѣ одобрительномъ обсужденія началъ, противныхъ нашему государственному устройству». Были введены весьма существенныя измѣненія и въ учебныхъ планахъ университетовъ. 7 ноября 1849 г. было пріостановлено преподаваніе государственнаго права, дабы, какъ было сказано въ докладѣ Ширинскаго-Шахматова, «никакое превратное примѣненіе не могло найти мѣста въ умахъ молодыхъ людей, посѣщающихъ университетскія лекціи». По докладу того же князя Ширинскаго-Шахматова въ 1850 году Высочайше повелѣно было упразднить преподаваніе философіи свѣтскими профессорами, возложить чтеніе логики и психологіи на профессоровъ богословія и программы по этимъ наукамъ составить по соглашенію министерства съ духовнымъ вѣдомствомъ. Естественно, что такое преподаваніе философіи, по словамъ доклада министра, «сроднило эти науки съ истинами откровенія».

Также и въ программѣ среднихъ учебныхъ заведеній путемъ циркуляровъ сдѣлано много существенныхъ измѣненій сравнительно съ уставомъ 1835 года. Изъ гимназическаго курса были исключены послѣдніе остатки наукъ философскихъ и общественныхъ. Такъ, циркуляръ 17-го ноября 1844 года предписалъ соединить преподаваніе статистики съ географіей, «ограничиваясь только выводами данныхъ, принадлежащихъ статистикѣ, отсѣкая отъ сей послѣдней всякія разужденія, имѣющія ближайшую связь

съ политическими науками». Спустя три года, другимъ циркуляромъ прекращалось преподаваніе логики въ тѣхъ видахъ, что оно, якобы, безполезно «и только оставляетъ въ памяти учениковъ отвлеченныя, темныя понятія». Зато ярче выступило въ гимназіяхъ преподаваніе древнихъ языковъ. Такимъ образомъ изъ гимназическаго преподаванія было устранено все, что могло развить и хорошо приготовить учащуюся молодежь къ университетскому преподаванію.

Еще плачевнѣе было поставлено начальное народное образованіе. Здѣсь министерству почти ничего не пришлось измѣнять. Виды правительственной политики требовали только того, чтобы сдерживать ревность тѣхъ изъ помощниковъ, кто желалъ бы сдѣлать многое для образованія крестьянскаго сословія. Такъ, рескриптомъ 9-го мая 1837 года требовалось, «чтобы въ тѣхъ училищахъ, кои нынче существуютъ или впредь заведены быть могутъ помѣщиками для обученія крѣпостныхъ ихъ людей въ собственныхъ ихъ селеніяхъ, сохраняемы были тѣ же самые предѣлы, какіе вообще постановлены для училищъ низшихъ... Уѣздные предводители дворянства обязаны имѣть за симъ ближайшій и самый точный надзоръ, донося подъ собственною ихъ отвѣтственностью своевременно и по порядку о всякомъ отступленіи, какое ими будетъ замѣчено» [1]).

Нельзя не видѣть изъ этого рескрипта той же боязни широкаго народнаго образованія, которую мы раньше отмѣтили въ дѣятельности Шишкова. Теперь это образованіе чрезъ представителей дворянства ставилось подъ непосредственное вѣдѣніе министра народнаго просвѣщенія, который долженъ былъ неукоснительно наблю-

---

[1]) Истор. обз. дѣят. Мин. Народ. Просвѣщенія 219—283 стр.

дать, чтобы оно было согласовано съ тѣмъ рабскимъ положеніемъ, которое занимало тогда наше крестьянское населеніе. Удержать его въ рабствѣ могло только невѣжество.

Изложенное наглядно намъ рисуетъ то различное взаимоотношеніе, въ которомъ находилась министерская власть, какъ въ отношеніи къ Верховной власти, ревностной исполнительницей рескриптовъ которой она должна была служить, такъ и въ отношеніи къ вѣдомству, во главѣ котораго она была поставлена. Общимъ характеромъ подчиненныхъ министерству вѣдомствъ являлись полная беззащитность и безправіе: въ средѣ высшихъ государственныхъ учрежденій чувствовалось отсутствіе самостоятельнаго въ отношеніи къ министерской власти органа—выразителя народныхъ нуждъ и потребностей. Тогда просвѣщеніе въ странѣ сдѣлалось бы выраженіемъ общественныхъ потребностей, а не служило бы только однимъ видамъ правительственной системы, а вмѣстѣ съ тѣмъ направлялось бы правительственными распоряженіями, согласными съ законодательными актами, но не циркулярами, идущими въ обходъ уставовъ и другихъ законодательныхъ актовъ.

Министерская власть и цензура при Николаѣ I.

Литература раздѣляла одну участь съ народнымъ просвѣщеніемъ, параллельно съ нимъ и почти одновременно испытывая на себѣ вліяніе министерской власти. Еще въ предшествующее царствованіе цензурный гнетъ князя Голицина становился слишкомъ тяжкимъ и невыносимымъ. Съ назначеніемъ на министерскій постъ такого реакціонера, какимъ являлся адмиралъ Шишковъ, строгость цензуры еще увеличилась. Непосредственно послѣ событій 14 де-

кабря Шишковъ предписалъ цензорамъ при малѣйшемъ сомнѣніи обращаться прямо къ нему. Свою дѣятельность въ духѣ репрессій онъ запечатлѣлъ тѣмъ, что наградилъ русскую литературу тяжеловѣснымъ цензурнымъ уставомъ, который назвали чугуннымъ. Высочайше утвержденный 10-го іюня 1826 года, онъ былъ переработанъ изъ готоваго уже проекта цензурной реформы. Ввѣряя главное управленіе цензуры министру народнаго просвѣщенія, уставъ въ помощь ему, для высшаго руководства цензоровъ, устанавливаетъ Верховный Цензурный Комитетъ, состоящій изъ трехъ членовъ: министра народнаго просвѣщенія, министра внутреннихъ дѣлъ и министра иностранныхъ дѣлъ. Этотъ то Комитетъ, имѣя своимъ назначеніемъ опеку не столько надъ литературой, сколько надъ всей общественной жизнью вѣдаетъ, «три главнѣйшія въ отношеніи къ цензурѣ попеченія, а именно: а) о наукахъ и воспитаніи юношества, б) о нравахъ и внутренней безопасности и в) о направленіи общественнаго мнѣнія, согласно съ настоящими политическими обстоятельствами и видами правительства». Въ своей строгости уставъ 1826 года доходилъ до того, что не только запрещалъ печатать объ очень многомъ, имѣющемъ общественное значеніе, но даже допускать толкованіе сомнительныхъ и двусмысленныхъ мѣстъ въ худшую сторону и не позволялъ «пропускать къ напечатанію» эти мѣста согласно съ его 151 §. Лучшей характеристикой этого устава служатъ слова цензора С. Н. Глинки, говорившаго, что, руководствуясь имъ, «можно и Отче нашъ истолковать Якобинскимъ нарѣчіемъ» [1]). Помимо того Шишковскій уставъ, по словамъ автора «Историческихъ

---

[1]) Сбор. постанов. и распор. по цензурѣ съ 1720—1862 г. 130—187 стр. то же Истор. обз. дѣятельн. Мин. Нар. Просв. 215—216 стр. А. М. Скабичевскій, н. с. 201, 211—215 стр. Шильдеръ, н. с. 35—36 стр.

свѣдѣній о цензурѣ въ Россіи», ставилъ ее въ положеніе чисто страдательное, почти зависимое отъ всѣхъ прочихъ вѣдомствъ, а по признанію самого Государственнаго Совѣта, облекалъ цензора ролью судьи «достоинства или пользы разсматриваемой имъ книги» [1]). Широкая «свобода молчанія», лежащая въ основѣ устава 1826 года, привела къ тому, что почти все, кромѣ поэзіи и беллетристики, требовало разрѣшенія того или другого вѣдомства [2]). Строгость и стѣсненія были столь велики, что даже самому правительству уставъ казался невозможнымъ къ примѣненію. Пришлось подвергнуть его подробному пересмотру. Трудами особой комиссіи былъ составленъ проэктъ новаго устава, проведенный чрезъ Государственный Совѣтъ новымъ министромъ народнаго просвѣщенія— княземъ Ливеномъ и—Высочайше утвержденный 22 апрѣля 1828 года.

Новый цензурный уставъ, изданный прп разсмотрѣніи и съ одобреніемъ Государственнаго Совѣта, облегчалъ, хотя и въ слабой степени, драконовскія постановленія Шишкова. Преимуществомъ закона 1828 года, по мнѣнію Государственнаго Совѣта, было то, что имъ не поставляется цензурѣ въ обязанность «давать какое либо направленіе словесности и общему мнѣнію: она долженствуетъ только запрещать изданіе или продажу тѣхъ произведеній словесности, наукъ или искусствъ, кои, въ цѣломъ составѣ или въ частяхъ своихъ, вредны въ отношеніи къ вѣрѣ, престолу, добрымъ нравамъ и личной чести гражданъ».

Дѣйствительно, сравнительно съ предшествующимъ, уставъ 1828 года, дѣйствовавшій не только въ продол-

---

[1]) Историч. свѣдѣнія о цензурѣ въ Россіи С. П. 1862 г., стр. 45. Шильдеръ, ibidem, 36 стр. и примѣч. ко 2 т. 44-е „Очерки по Исторіи русской цензуры и журналистики XIX столѣтія“ Мих. Лемке, С. П. 1904 г. 185—186 стр.

[2]) См. Шильдеръ, ibidem, примѣчанія ко II т. 44-ое.

женіи всего царствованія Николая I-го, но и въ своихъ существенныхъ чертахъ удержавшійся почти до нашихъ дней, сгладилъ многія его крайности. Многія его правила, сравнительно съ уставомъ 1826 года, представляютъ значительное улучшеніе, хотя новый уставъ также давалъ просторъ для всякихъ толкованій и вообще не чуждъ былъ неопредѣленности въ основныхъ своихъ положеніяхъ. Ему не чуждъ былъ принципъ постояннаго вмѣшательства въ цензуру посторонних ъ вѣдомствъ. Начало множественности цензуръ еще въ большей мѣрѣ проникало уставъ 1828 года, чѣмъ ему предшествующій.

Тѣмъ не менѣе существовалъ уставъ, изданный при разсмотрѣніи Государственнаго Совѣта; онъ требовалъ того, чтобы министерская власть, какъ исполнительница законовъ, неуклонно слѣдила бы за его выполненіемъ. Но съ нимъ случилось какъ разъ то же, что и съ большинствомъ другихъ законодательныхъ актовъ: они постольку держатся въ своей неприкосновенности, поскольку это допускаетъ министерская власть.

Въ первое время при министерствѣ кн. Ливена положеніе литературы было значительно легче, чѣмъ при Шишковѣ. Министръ часто рѣшалъ въ пользу писателей сомнѣнія, возникавшія въ цензурномъ вѣдомствѣ и заботился, насколько могъ, о соблюденіи у насъ новаго устава. Но уже при немъ мы видимъ, что его стремленія отчасти парализовались вмѣшательствомъ третьяго отдѣленія Собственной Его Величества Канцеляріи, куда перешла обязанность бывшаго министерства полиціи наблюдать за не обращеніемъ вредныхъ сочиненій.

Изданные шефомъ жандармовъ — графомъ Бенкендорфомъ — два циркуляра налагали большія, сравнительно съ уставомъ, стѣсненія литературы и вводили въ него измѣненія; такъ было въ первые два года существованія устава, въ самое либеральное въ цензурномъ отно-

шеніи время изъ всего царствованія Николая I-го. Затѣмъ европейскія событія 1830 года должны были въ корнѣ поколебать желаніе министерской власти устоять на почвѣ законности въ области цензуры. «Правительство, едва успокоившееся отъ впечатлѣнія 1825 года, снова встревожилось при видѣ новой бури, потрясшей Европу и коснувшейся Россіи въ видѣ польскаго возстанія» [1]). Тревога, обуявшая правительственную власть, обрушившись всей тяжестью на прессу, привела въ одинъ годъ къ тому, что цензурный уставъ, выражаясь словами цензора того времени А. В. Никитенко, «былъ совсѣмъ ниспроверженъ» [2]).

Значеніе устава 1828 года, бывшаго во все время основнымъ закономъ цензуры, особенно подрывалось распоряженіями и постановленіями, издававшимися министерской властью послѣ ухода въ отставку князя Ливена, когда его замѣнилъ Уваровъ. Ставя задачей цензуры «умножать, гдѣ только можно, число умственныхъ плотинъ» противъ вторженія разрушительныхъ европейскихъ идей, Уваровъ приложилъ все свое стараніе, чтобы поставить ихъ какъ можно больше по пути развитія русской общественной мысли и всей русской литературы, какъ одного изъ ея выраженій. Обративъ прежде всего вниманіе на періодическую печать, дерзавшую, по его мнѣнію, «выступать за предѣлы благопристойности, вкуса, языка, и даже простирать свои покушенія къ важнѣйшимъ предметамъ государственнаго управленія и къ политическимъ понятіямъ, поколебавшимъ чуть ли не всѣ государства въ Европѣ»,

---

[1]) А. М. Скабичевскій, н. с. 224 стр.

[2]) Истор. Обзоръ дѣятельн. Мин. Народ. Просвѣщенія 219 стр. „Русская старина“ 1889 г. № 7, 38 стр.. Скабичевскій ibidem выше назв. Сборн. „Русская печать и цензура 52—53 стр.

Уваровъ тотчасъ же съ вступленія на министерскій постъ началъ свои строгія преслѣдованія политическихъ и соціальныхъ тенденцій какъ въ журналахъ прежде всего, такъ и въ отдѣльныхъ произведеніяхъ литературы. Предложивъ цензурѣ обратить особенное вниманіе на повременныя изданія, онъ распорядился въ 1833 году, чтобы въ сомнительныхъ случаяхъ спрашивать разрѣшенія главнаго управленія и его собственнаго. Въ 1836 году объявлено запрещеніе на нѣкоторое время ходатайствъ о новыхъ періодическихъ изданіяхъ; запрещено одному лицу быть отвѣтственнымъ редакторомъ двухъ періодическихъ изданій; издательская предпріимчивость и книжная торговля подчинены стѣснительнымъ правиламъ; рѣшено не допускать широкаго развитія дешевыхъ изданій для народа, наконецъ подтверждено въ 1847 году требованіе, чтобъ цензура строже относилась къ переводамъ иностранныхъ языковъ.

Вотъ рядъ мѣръ, которыми, въ виду желанія отстоять самостоятельность цензурнаго вѣдомства и избѣгнуть посторонняго вмѣшательства, Уваровъ стремился усилить строгости общей цензуры. Онъ однако не достигъ своей цѣли. Множественность спеціальныхъ цензуръ, которой онъ всячески противился, съ каждымъ годомъ росла все болѣе и болѣе. Цѣлымъ рядомъ Высочайшихъ повелѣній предоставлено было разнымъ вѣдомствамъ и учрежденіямъ право просматривать и одобрять къ печатанію книги, журналы и газетныя статьи, которыя касались ихъ интересовъ. Это право выросло до того, что «если сосчитать всѣхъ лицъ, завѣдующихъ цензурою, ихъ окажется больше, чѣмъ книгъ, печатаемыхъ въ теченіе года» [1]). «Однимъ словомъ, говоритъ историкъ цензуры, дѣло дошло

---

[1]) Записки и дневникъ А. В. Никитенко, т. I, стр. 518—519. См. сборн.: „Рус. печать и цензура".

до того, что одна только чистая поэзія и беллетристика подлежали вѣдѣнію цензурныхъ комитетовъ; все же прочее сверхъ ихъ отдавалось на просмотръ того или другого вѣдомства» [1]).

Вотъ къ чему пришла цензура въ своей практической постановкѣ. При дополненіяхъ, сдѣланныхъ административными и законодательными распоряженіями, уставъ 1828 года сталъ немногимъ отличаться отъ устава 1826 г. Такъ что если взглянуть на цензурную практику, то нельзя будетъ не замѣтить, что въ ней осуществлялись тѣ начала и взгляды, которые, при разсмотрѣніи устава 1828 года, были оффиціально осуждены, при чемъ ихъ осуществленіе шло, не переставая, по одной наклонной плоскости до самаго крымскаго погрома. Каждое тревожное событіе на западѣ вызывало рядъ все большихъ и большихъ отступленій въ дѣйствіяхъ министерской власти отъ самою же ею принятаго порядка въ управленіи. Первыхъ извѣстій о новомъ революціонномъ движеніи на западѣ въ 1848 г. было достаточно для новыхъ правительственныхъ мѣропріятій, для того, чтобы провести въ жизнь еще большую реакцію. И, дѣйствительно, не стѣсняясь никакими рамками закона, правительственная власть съ 1848—55 г. установила настоящую «эпоху цензурнаго террора», названную такъ самимъ министерствомъ народнаго просвѣщенія въ вполнѣ оффиціальномъ документѣ.

Подъ предсѣдательствомъ А. С. Меньшикова, по мнѣнію котораго у насъ въ то время явно шла «подкопная работа либерализма», и въ преподаваніи наукъ и въ направленіи журналовъ [2]), былъ образованъ Вы-

---

[1]) „Ист. свѣд. о ценз. въ Россіи“ стр. 47—49. То же ист. обз. дѣят. Мин. Нар. Просвѣщенія 335—336 стр. то же А. М. Скабичевскій, 252 стр.

[2]) Шильдеръ, н. с. т. II, 632 стр.

сочайшимъ повелѣніемъ особый комитетъ для высшаго надзора въ нравственномъ и политическомъ отношеніяхъ за духомъ и направленіемъ книгопечатанія. Еще прежде учрежденія комитета тѣмъ же Меньшиковымъ въ связи съ его реакціонными стремленіями 12 марта было объявлено министру народнаго просвѣщенія Высочайшее повелѣніе, которымъ приказывалось начальству цензуры, чтобы, созвавъ цензоровъ, объявить имъ, «что правительство обратило вниманіе на предосудительный духъ многихъ статей, съ нѣкотораго времени появляющихся въ періодическихъ изданіяхъ, и предупредить ихъ, что за всякое дурное направленіе статей журналовъ, хотя бы это выражалось въ косвенныхъ намекахъ, цензура, сіи статьи пропустившая, подвергнется строгой отвѣтственности»... [1]).

Этихъ мѣръ, казалось, было недостаточно, почему и былъ образованъ вмѣсто временнаго—постоянный «Комитетъ 2-го апрѣля», извѣстный подъ именемъ Бутурлинскаго. Этотъ Комитетъ долженъ былъ служить для самого императора органомъ, который подъ его непосредственнымъ руководствомъ осуществлялъ всегдашній безгласный надзоръ за дѣйствіями нашей цензуры. Надзоръ этого Комитета, въ началѣ ограниченный одними лишь періодическими изданіями, потомъ былъ распространенъ на всѣ вообще произведенія нашего книгопечатанія. Призвавъ къ себѣ трехъ членовъ вновь образованнаго Комитета, Императоръ Николай объявилъ, что поручаетъ имъ это дѣло по особому, какъ онъ выразился, безграничному своему довѣрію. «Такъ какъ самому мнѣ некогда читать всѣ произведенія нашей литературы,—сказалъ государь—то вы станете дѣлать это за меня и доносить мнѣ о вашихъ замѣчаніяхъ, а по-

---

[1]) См. сборн. постанов. и распор. по цензурѣ. 244 стр.

томъ мое уже дѣло расправиться съ виновными». Этотъ Комитетъ, долженъ былъ окончательно подорвать значеніе въ цензурномъ вѣдомствѣ министерства народнаго просвѣщенія. Съ его учрежденіемъ министерство народнаго просвѣщенія было окончательно лишено значенія высшей самостоятельной цензурной инстанціи. Съ этого времени оно стало пассивнымъ исполнителемъ повелѣній, объявляемыхъ ему чрезъ Комитетъ, а иногда чрезъ III-е отдѣленіе. Кажется, что и сама эта двойная цензура—предварительная и взыскательная, обязана своимъ возникновеніемъ тому мнѣнію правящихъ классовъ, что министерство народнаго просвѣщенія не достаточно зорко смотритъ за цензурой, а потому необходимо наблюдать и за самимъ министерствомъ.

Получивъ неограниченную компетенцію, «Комитетъ 2-го апрѣля 1848 года» просуществовалъ неоффиціально во все остальное время царствованія Императора Николая. За это время онъ до такой степени лишилъ графа Уварова всякой самостоятельности направленія, иниціативы, что, по словамъ историка цензуры, онъ «иногда не рѣшался самъ, и даже съ помощью Главнаго Управленія, разрѣшать или запрещать статьи, а посылалъ ихъ на предварительное обсужденіе главноначальствующаго III отдѣленіемъ—графа Орлова». Больше того, «Комитетъ 2-го апрѣля» указывалъ не разъ на случившіяся неисправности въ его вѣдомствѣ. Онъ же сообщалъ ему Высочайшую волю. Министръ, какъ можно видѣть изъ дѣлъ, не имѣлъ даже личныхъ докладовъ государю за время существованія «Комитета 2-го апрѣля».

При такой организаціи цензурнаго вѣдомства никто и не поднималъ даже вопроса о примѣненіи цензурнаго устава 1828 года. Задача цензуры совершенно извратилась. Теперь главной задачей ея, согласно воззрѣнію Комитета 2-го апрѣля, было по возмож-

ности совсѣмъ прекратить обсужденіе въ печати опредѣленнаго ряда темъ. Насколько долженъ былъ стать ограниченнымъ этотъ рядъ темъ съ 1848 по 1854 годъ ясно видно изъ цѣлой массы Высочайшихъ повелѣній, циркуляровъ и другихъ распоряженій цензурнаго начальства, которыми воспрещено было допускать прежде всего къ печатанію «всякія, хотя бы и косвенныя, порицанія дѣйствій и распоряженій правительства и установленныхъ властей, къ какой бы степени сіи послѣднія не принадлежали». Для предупрежденія же вреда, могущаго произойти отъ такого произведенія, Высочайшимъ повелѣніемъ 14 мая 1848 года постановлено: «тѣ изъ воспрещаемыхъ цензурою сочиненій, которыя обнаруживаютъ въ писателѣ особенно вредное въ политическомъ и нравственномъ отношеніи направленіе, должны быть представляемы отъ цензоровъ, негласнымъ образомъ, въ III отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, чтобъ послѣднее принимало бы мѣры къ предупрежденію вреда отъ него, или учреждало за нимъ наблюденіе» [1]).

Затѣмъ строго запрещались и преслѣдовались всѣ произведенія, которыя могли «дать поводъ къ ослабленію понятій о подчиненности или могущія возбуждать непріязнь и завистливое чувство однихъ сословій противъ другихъ», и всѣ «статьи, которыя своею таинственностью могутъ наводить лишь на одни ложныя или произвольныя предположенія», статьи и изслѣдованія по исторіи смутъ и народныхъ возстаній; «разборъ и порицаніе существующаго законодательства; «критики, какъ бы благонамѣренны онѣ ни были, на иностранныя книги и сочиненія запрещенныя и потому недолжныя

---

[1] Сборн. постанов. по цензурѣ 247—248 стр.

быть извѣстными»; «разсужденія, могущія поколебать вѣрованіе читателей въ непреложность церковныхъ преданій»; произведенія народной словесности безнравственнаго содержанія; статьи о представительныхъ второстепенныхъ европейскихъ государствахъ, объ ихъ конституціяхъ, выборахъ, утвержденныхъ законахъ, о депутатахъ, о народной волѣ, о требованіяхъ и нуждахъ рабочихъ классовъ, о безпорядкахъ, производимыхъ иногда своеволіемъ студентовъ, о поданіи голосовъ солдатами и т. п. [1]).

Такъ цѣлымъ рядомъ подобныхъ постановленій заканчивалось время господства «цензурнаго террора». Это было самое тяжелое время нашего общественнаго сознанія, когда опека правительственная въ лицѣ цензуры не ограничивалась уже одними опасеніями, чтобы въ народъ не проникла какая-нибудь западная зараза, а вступала на почву заботливости о всей его нравственности. Опредѣляя свою заботу только циркулярами, повелѣніями и распоряженіями, правительственная власть довела предварительную цензуру до крайняго умопомраченія. Цензора, не имѣя опредѣленнаго устава, не имѣя яснаго представленія о томъ, что можно пропустить въ рукописи, поставлены были въ большое затрудненіе и дѣлались особенно подозрительными и придирчивыми. Все это сдѣлало изъ цензуры «мертвую бюрократическую машину, отъ излишняго усердія совершенно истершуюся и до такой степени исказившуюся, что въ концѣ концовъ она уже не разбирала, что попадалось подъ ея поломанные зубья—мука ли, известка или пальцы владѣвшихъ ею матеріаловъ» [2]).

Нѣтъ сомнѣнія, что мыслящее русское общество задыхалось среди такого произвола, давившаго всякую здо-

---

[1]) Истор. Обзор. дѣятельн. Мин. Нар. Просвѣщенія 367—338 стр. то же подробнѣе: Скабичевскій, н. с. 338—389 стр., то же Лемке, н. с. 192 стр. и сл. и Сборн. постанов. и распор. по цензурѣ 243—304 стр.

[2]) А. М. Скабичевскій н. с. 388 стр.

ровую мысль. Этотъ результатъ контроля, который имѣла администрація надъ литературой, вполнѣ гармонировалъ со всѣми другими учрежденіями Россіи и есть важный показатель полнаго произвола правительственной власти. Онъ, какъ нельзя яснѣе, открываетъ всю отчужденность правительственной власти отъ развитія русскаго общества и его правосознанія. На это правосознаніе были наброшены густыя тенета: страхъ и ужасъ, наводившіеся цензурой, повисли надъ обществомъ, какъ свинцовая туча. Какова дѣйствительно была подавляющая атмосфера умственной жизни нашего общества того времени, можно съ наглядностью видѣть изъ дневника Никитенко. Онъ пишетъ, что «тѣ, которые уже склоняются къ тому, чтобы считать мысль въ числѣ человѣческихъ достоинствъ и потребностей, теперь обратились къ безсмыслію... произволъ въ апогеѣ: никогда еще не почитали его столь законнымъ, какъ нынѣ... Наука блѣднѣетъ и прячется. Невѣжество возводится въ систему. Еще немного—и все, въ теченіе полутораста лѣтъ созданное Петромъ и Екатериною, будетъ въ конецъ низвергнуто, затоптано»...[1]). Такое отсутствіе гласности, царившее въ Россіи, должно было, несомнѣнно, привести къ рѣзкому кризису. День расплаты за это тяжкое крѣпостничество мысли долженъ былъ настать, когда Россія узнала о своемъ пораженіи на морѣ и о сдачѣ Севастополя. Тогда особенно рѣзко выступила на сцену расплата за все, что такъ давило развитіе общественной самодѣятельности. Правительственная власть должна была теперь хорошо понять, какія ужасныя послѣдствія всегда слѣдуютъ, когда извѣстная правительственная система подавляетъ общественную самодѣятельность, къ какому недовѣрію въ отношеніи къ власти приходитъ общество,

---

[1]) См. Дневникъ „Русская Старина" 1890 г. II, 389, 391—392. Цитир. по Лемке, н. с. 220 стр.

когда видитъ, что цѣли, которыя преслѣдуетъ правительственная система, не приспособляются къ измѣняющимся и растущимъ запросамъ соціальной жизни. Правительство должно заботиться, чтобы доставить всѣ условія, всѣ возможности для полнаго саморазвитія общества. Отсутствіе же этого съ его стороны ведетъ въ будущемъ къ очень печальнымъ результатамъ и прежде всего въ отношеніи къ нему же самому. Теперь, кажется, правительственная власть должна была понять, какъ вредно забывать, что общество имѣетъ гораздо больше значенія, чѣмъ его органъ—правительство,—что правительственная власть существуетъ для общества, какъ средство къ развитію лучшихъ сторонъ соціальной жизни, а не наоборотъ.

ГЛАВА XV-я.

Крестьянскій вопросъ и министерская власть при Николаѣ I-мъ.

Изъ изложенія крестьянскаго вопроса при Александрѣ I-мъ, достаточно ясно можно было видѣть необходимость немедленнаго разрѣшенія его при Императорѣ Николаѣ I-мъ. Напряженное въ этомъ дѣлѣ настроеніе достигло того, что вырвалось наружу при самомъ восшествіи на престолъ Николая I-го въ видѣ декабрьскаго событія. Изъ допросовъ декабристовъ Николай Павловичъ долженъ былъ убѣдиться, что одною изъ главныхъ причинъ общественнаго недовольства была инертность правительственной власти въ дѣлѣ освобожденія крестьянъ. Броженіе въ центрѣ, которымъ было встрѣчено восшествіе новаго императора, сопровождалось броженіемъ и среди крестьянскаго сословія; заговорили о свободѣ и мѣстами проявились безпорядки, для прекращенія которыхъ потребовались самыя энергическія мѣры.

Движеніе, обнаружившееся среди крестьянъ, побудило Императора Николая обнародовать 12 мая 1826 года манифестъ, которымъ въ отвѣтъ на ихъ движеніе объявлялось повсемѣстно, что не будетъ сдѣлано никакой перемѣны въ положеніи крѣпостныхъ. Призывая ихъ къ исполненію во всей точности своихъ обязанностей, манифестъ обѣщалъ строгое наказаніе какъ распространителямъ ложныхъ слуховъ о свободѣ, такъ и нарушителямъ общественной тишины, а равно и тѣмъ изъ крестьянъ, которые обращаются на основаніи слуховъ о свободѣ съ своими просьбами [1]).

Этотъ манифестъ носитъ только карательный характеръ, но и онъ уже достаточно ясно даетъ понять о томъ, что правительственныя мѣропріятія по преобразованію крестьянскаго сословія не рѣшатся скоро. Мы не можемъ сказать ясно, какое чувство долженъ былъ поселить этотъ манифестъ въ крестьянахъ, но можно предполагать, что настроеніе, создаваемое имъ, было безотрадное, что онъ гасилъ и послѣдній лучъ надежды, свѣтившій съ высоты трона Александра I-го на крестьянское сословіе. Во всякомъ случаѣ манифестъ ясно давалъ понять, что если и будетъ произведена освободительная реформа крестьянскаго сословія, то она будетъ произведена бюрократическими средствами, тайно отъ общества. И дѣйствительно, Императоръ Николай I придавалъ большое значеніе сохраненію втайнѣ работъ по крестьянскому вопросу всѣхъ комитетовъ и Государственнаго Совѣта.

Вмѣстѣ съ манифестомъ, но только секретно, двумя рескриптами на имя управляющаго министерствомъ внутр. дѣлъ Ланскаго отъ 19-го іюня и 6 сентября 1826 года государь предписывалъ дворянству чрезъ губернаторовъ

---

[1]) Вт. Пол. Собр. Зак. № 330.

«христіанское и сообразное законамъ обращеніе съ крестьянами», явно высказывая тѣмъ свое желаніе оградить крестьянъ отъ помѣщичьяго произвола. Мысль о необходимости уничтожить рано или поздно крѣпостное право была не чужда Императору Николаю еще до вступленія его на престолъ. Эту мысль проводилъ великому князю въ своихъ лекціяхъ политической экономіи академикъ Шторхъ. Эта же мысль занимала и его брата Александра I-го, который, по словамъ самого Николая Павловича, хотя и намѣренъ былъ дать крѣпостнымъ свободу, однако впослѣдствіи «отклонился отъ сей мысли, какъ еще совершенно преждевременной и невозможной въ исполненіи». Самъ же Николай Павловичъ обнаружилъ большія стремленія къ разрѣшенію вопроса объ облегченіи участи крѣпостныхъ крестьянъ. Изъ разговора Николая Павловича съ гр. Киселевымъ въ 1834 году мы видимъ, что съ самаго вступленія на престолъ онъ собираетъ матеріалы, касающіеся процесса, «какой—сказалъ государь, я хочу вести противъ рабства, когда наступитъ время, чтобы освободить крестьянъ по всей имперіи».

Въ его царствованіе издано 108 различныхъ постановленій и распоряженій объ огражденіи крестьянъ противъ помѣщиковъ. Всѣ они, однако, не рѣшали вопроса принципіально. Правительство рѣшилось не ставить вопроса объ освобожденіи крестьянъ открыто и принципіально. Вопросъ о крѣпостныхъ былъ постояннымъ предметомъ негласнаго обсужденія особыхъ секретныхъ комитетовъ, учреждавшихся по Высочайшимъ повелѣніямъ. Намъ нѣтъ надобности передавать ихъ дѣятельность. Достаточно сказать, что она не привела даже къ существеннымъ, не только къ кореннымъ, измѣненіямъ въ бытѣ крестьянъ. Причиной тому—основной тонъ, котораго послушно держалась министерская власть во все время царствованія Николая Павловича. Это былъ

«тонъ, выражаясь словами А. Кизеветтера, скрытаго, но упорнаго противодѣйствія рѣшительной реформѣ крѣпостного быта. Всѣ сознавали, что реформа уже стучится въ двери русской жизни, но никто не отваживался на то, чтобы разъ навсегда распахнуть настежь эти двери; всѣхъ пугалъ призракъ какого-то неминуемаго общегосударственнаго потрясенія, и вотъ робкая мысль тогдашнихъ политиковъ цѣплялась за полумѣры, за видимыя уступки неизбѣжной необходимости, при которыхъ однако все могло бы остаться по старому. Отдалить назрѣвшую реформу въ неопредѣленное будущее—вотъ къ чему сводилась завѣтная мечта государственныхъ дѣятелей второй четверти XIX столѣтія» [1]). Въ этихъ видахъ правительственная власть старалась въ большинствѣ случаевъ свести къ нулю всѣ благія начинанія въ этомъ дѣлѣ болѣе энергичныхъ дѣятелей Николаевскаго царствованія. Такъ, напримѣръ, тормозилась инициатива Киселева, единственно энергичнаго въ крестьянскомъ дѣлѣ человѣка со стороны такихъ видныхъ представителей административной власти, каковыми были Чернышевъ, Орловъ и Перовскій. Въ этихъ же видахъ правительство избѣгало гласности при обсужденіи крестьянскаго вопроса, что было также одной изъ причинъ безплодности въ дѣятельности многихъ правительственныхъ комиссій.

Одной же изъ причинъ безплодности правительственной дѣятельности въ разрѣшеніи вопроса объ отмѣнѣ крѣпостного права было и то, что правительство взяло въ свои руки его обсужденіе и подготовленіе чисто бюрократическими средствами. Оно отвергло содѣйствіе общества и печати, несмотря на то, что представители ихъ отно-

---

[1]) Кизеветтеръ: Общ. движ. въ Россіи въ 19 столѣтіи. Изд. Донской Рѣчи.

слились съ горячимъ сочувствіемъ къ вопросу ограниченія крѣпостного права.

Но правительство не только отвергало участіе общественныхъ силъ въ этомъ дѣлѣ, но и тормозило даже примѣненіе на практикѣ всѣхъ болѣе существенныхъ законодательныхъ актовъ, ведущихъ къ облегченію положенія крѣпостныхъ крестьянъ. Вотъ, напримѣръ, любопытные примѣры этого примѣненія. Въ 1827 году одна обладательница 28 душъ заложила почти всю землю изъ подъ своихъ крестьянъ, такъ что у нихъ осталось только 10 десятинъ. Этотъ случай вызвалъ законъ, который гласилъ, что если въ имѣніи за крестьянами земли меньше четырехъ съ половиной десятинъ на душу, то такое имѣніе брать въ казенное управленіе или же предоставлять такимъ крѣпостнымъ крестьянамъ переселяться въ свободныя городскія состоянія [1]). Это былъ первый весьма важный законъ, который давалъ возможность правительству наложить руку на дворянское право душевладѣнія. Въ будущемъ этотъ законъ давалъ возможность правительственной власти постепенно освободить крестьянъ въ очень многихъ малоземельныхъ помѣстьяхъ, взявъ ихъ въ казенное управленіе. Какое же оказалось примѣненіе этого закона на практикѣ? Ровно никакое. Законъ 1827 года былъ внесенъ въ первое изданіе свода законовъ. Послѣ Сперанскаго II отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи издало второе изданіе свода законовъ, въ которомъ не оказалось однако закона 1827 года; послѣдній тѣмъ не менѣе не былъ отмѣненъ, но пропалъ безъ вѣсти прежде того времени, когда ему пришлось быть примѣненнымъ.

---

[1]) Изъ лекцій по Русской Исторіи, чит. въ Московскомъ университетѣ проф. Ключевскимъ.

Еще большее значеніе въ дѣлѣ освобожденія крестьянъ долженъ былъ имѣть законъ 8 октября 1847 г., предоставлявшій крестьянамъ имѣній, продававшихся съ публичнаго торга, выкупаться съ землей; такіе крестьяне назывались безоброчными. Нужно замѣтить, что къ концу сороковыхъ годовъ $^2/_3$ дворянскихъ имѣній состояли въ неоплатныхъ долгахъ казнѣ, такъ что освобожденіе крестьянъ можно было совершить чисто финансовой операціей, назначивъ срокъ для уплаты долговъ и потомъ конфисковать имѣнія, какъ они конфискуются и теперь частными банками. Необходимо было при примѣненіи этого закона устроить удобный порядокъ оповѣщенія крестьянъ о продажѣ и устроить возможность получать ссуды. Вмѣсто же всего этого вышло совсѣмъ другое. Уже въ 1848 г. іюня 15 данъ былъ указъ Сенату, которымъ крестьянъ, увольняемыхъ на основаніи закона 1843 г. ноября 8 д. и свободныхъ хлѣбопашцевъ, увольняемыхъ по закону 1803 г. февраля 20, велѣно было именовать «государственными крестьянами, водворенными на собственныхъ земляхъ»; тѣмъ и другимъ сохранены въ полной мѣрѣ всѣ выгоды и преимущества, предоставленныя имъ помянутыми законами [1]).

Правительство не только не облегчило примѣненіе закона въ желаемомъ смыслѣ для крестьянъ, но, напротивъ, видя затрудненія въ его примѣненіи, постаралось поступить съ нимъ также, какъ съ закономъ 1827 года. Въ новомъ изданіи Свода Законовъ закона 1847 года не оказалось, а потому, когда при продажѣ имѣній съ торга крестьяне обращались съ ходатайствомъ къ правительству, имъ говорили, что закона объ этомъ нѣтъ, при чемъ показывали изданіе, гдѣ просители его не могли найти.

---

[1]) Ibidem.

Таково было отношеніе министерской власти къ крестьянскому вопросу. Здѣсь эта власть вышла совершенно изъ своихъ исполнительныхъ функцій. Она не только приводила въ исполненіе законы или облегчала ихъ выполненіе. Нѣтъ, бюрократія просто крала у народа законы, изданные Верховной властью. Тамъ же, гдѣ нельзя было этого сдѣлать, тамъ министерская власть такъ умѣло толковала мысли Высочайшей власти, что отмѣняла почти совершенно Высочайшую волю. Такъ, напримѣръ, законъ 1848 года, предоставлявшій крестьянамъ право пріобрѣтать недвижимую собственность, былъ такъ выраженъ, что крестьяне должны были отказаться отъ пользованія этимъ закономъ. Примѣненіе его тормозилось министерскою властью, указывавшею на неудобства въ его примѣненіи. Она не представляла, однако, объ этомъ Высочайшей власти. Былъ оставленъ въ силѣ законъ, по которому крестьяне могли пріобрѣтать недвижимую собственность только съ согласія помѣщика. Но вѣдь въ этомъ согласіи помѣщикъ могъ и отказать. Это во первыхъ. Во вторыхъ, если бы помѣщикъ и далъ бы свое согласіе на покупку недвижимой собственности, то могъ отнять всегда пріобрѣтенное крестьяниномъ. Законъ не обезпечивалъ въ данномъ случаѣ права крестьянина на владѣніе. Издавая законъ 1848 года, министерская власть не представляла государю объ отмѣнѣ нужной для его осуществленія статьи закона, по которой крестьянинъ не имѣлъ права начинать искъ. Въ данномъ случаѣ Высочайшая власть издавала законъ, дававшій сословію извѣстное право, а министерская власть подчиняла пользованіе этимъ правомъ безграничному произволу.

Естественно, что при такомъ отношеніи къ крѣпостному праву, это послѣднее должно было перейти въ новое царствованіе съ немногими ограниченіями,

и, по крайней мѣрѣ, не потрясенное въ своихъ основахъ. Зато нельзя не отмѣтить весьма большихъ и довольно успѣшныхъ стараній министерской власти подчинить правительственной опекѣ крестьянское самоуправленіе. Опека проникла прежде всего въ устройство государственныхъ крестьянъ. Какъ извѣстно, идеи одного изъ либеральнѣйшихъ людей той эпохи, графа Киселева, воплотились въ организаціи государственныхъ крестьянъ. У нихъ было введено особое административное устройство, выработанное Киселевымъ, который стремился подойти какъ можно ближе къ устоямъ народной жизни. Тѣмъ не менѣе, введенное имъ административное устройство, имѣло въ себѣ всѣ недостатки, свойственные духу того времени. Во первыхъ, самъ гр. Киселевъ не могъ освободиться отъ военныхъ и бюрократическихъ пріемовъ и взглядовъ. Почему, естественнымъ результатомъ его работъ, получилась система сельскихъ административныхъ учрежденій въ три этажа, при томъ вполнѣ подчиненныхъ въ сущности почти неограниченному чиновничьему произволу [1]).

Проведенію большей опеки въ жизни государственныхъ крестьянъ способствовало также и то обстоятельство, что примѣненіе системы Киселева было поручено той же всемогущей администраціи, которая все дѣлала только въ видахъ извѣстной правительственной системы. Понятно, что и государственные крестьяне подъ вліяніемъ опеки такой власти пришли въ состояніе, мало отличавшееся отъ положенія крѣпостныхъ крестьянъ [2]). Если помѣщичьи крестьяне опекались своими господами, то подробное перечисленіе правъ и обязанностей окружныхъ начальниковъ, какъ органовъ надзора за самоуправле-

---

[1]) Ср. А. А. Корниловъ, н. с. 313—314 стр.

[2]) Градовскій, Н. Р. Г. Права, т. I. С. II. 1875 г. 261 стр.

ніемъ государственныхъ крестьянъ, даетъ понять, какимъ неограниченнымъ вмѣшательствомъ пользовались они во всѣхъ сферахъ этого самоуправленія. Такое вмѣшательство, вмѣстѣ съ системой утвержденія выборныхъ лицъ, почти переходило въ фактическое управленіе и лишало принципы крестьянскаго самоуправленія всякаго значенія. Министерская власть почти подчинила своимъ мѣстнымъ органамъ дѣятельность органовъ сельскаго общественнаго управленія [1]).

Обобщая все сказанное, невольно хочется задать вопросъ, что же Николаевское царствованіе принесло для рѣшенія крестьянскаго вопроса? Предшествующее краткое изложеніе тормозящей дѣятельности министерской власти даетъ заранѣе отрицательный отвѣтъ. Практическія послѣдствія законодательства Николаевскаго царствованія о крестьянахъ были слишкомъ не велики. Значительное измѣненіе произошло въ области правовыхъ понятій по крестьянскому вопросу. Можно сказать прямо, что въ области правовыхъ понятій произошелъ большой прогрессъ. Этому способствовало прежде всего то, что о положеніи крестьянъ настойчиво заговорили. Понятіе, державшееся вѣка, о томъ что личность крестьянина есть частная собственность, было теперь безпощадно осуждено лучшими умами того времени. Теперь было признано за крестьяниномъ значеніе гражданина, имѣющаго право независимо распоряжаться своей судьбой. Это признаніе, къ сожалѣнію, не могло осуществиться практически. Николаевское царствованіе къ осуществленію подобныхъ правовыхъ понятій совершенно не было пригодно.

---

[1]) Устройство волостного и сельскаго управленія, по закону 1838 г. въ сжатомъ видѣ разсмотрѣно въ трудѣ С. Г. Алексѣева: „Мѣстное самоуправленіе русскихъ крестьянъ XVIII".

Министерская власть и бюджетное хозяйство при Николаѣ I-мъ.

Царствованіе Николая I-го не внесло существенныхъ измѣненій во взаимоотношеніе министерской власти и бюджетнаго хозяйства. Начала, выработанныя Сперанскимъ о порядкѣ обсужденія смѣтныхъ требованій вѣдомствъ, по которымъ Государственный Совѣтъ привлекался къ дѣятельному обсужденію ихъ, оставались въ забросѣ почти во все царствованіе Николая Павловича. Къ этому порядку вернулись только въ самомъ концѣ царствованія—въ 1851 году. Обсужденіе смѣтныхъ предположеній вѣдомствъ, соображеній Министерства Финансовъ и источниковъ для покрытія расходовъ по росписямъ происходило по прежнему въ Комитетѣ Финансовъ. Составленная по заключеніямъ Комитета, роспись доходовъ и расходовъ представлялась сначала на Высочайшее разсмотрѣніе, а затѣмъ уже вносилась въ Государственный Совѣтъ для представленія, въ установленномъ порядкѣ, на окончательное Высочайшее утвержденіе [1]).

Нѣтъ сомнѣнія, что при такомъ порядкѣ разсмотрѣнія, Государственный Совѣтъ игралъ только формальную роль. Его значеніе, какъ учрежденія, которое обязано, на ряду съ другими важными законодательными актами, разсматривать смѣтныя предположенія росписи приходовъ и расходовъ, сводилось къ нулю. Его сужденія и мнѣнія становились совершенно излишними послѣ того, какъ роспись уже была разсмотрѣна государемъ, которому министръ финансовъ—гр. Канкринъ—завелъ обычай представлять ежегодно полные смѣтные обзоры, гдѣ означались государственные доходы и расходы и опредѣлялись ихъ взаимоотношенія [2]).

---

[1]) См. Юб. изд. Мин. Финансовъ, ч. I-я 361 стр.

[2]) См. И. С. Бліохъ „Финансы Россіи XIX ст. т. I 1882 г. 159 стр.

Мы далеки отъ мысли, что разсмотрѣніе и обсужденіе Государственнымъ Совѣтомъ смѣтныхъ предположеній способно было исправить недостатки и пополнить пробѣлы бюджетной росписи доходовъ и расходовъ. На это Совѣтъ не былъ способенъ ни по своему значенію, ни по своему составу. Значеніе его въ государственномъ управленіи, сравнительно съ министерской властью, было весьма не велико, какъ мы выше видѣли. Составъ же его былъ таковъ, что не представлялъ совершенно въ своей средѣ мѣста умственнымъ силамъ народа, которыя въ другихъ странахъ призываются къ обсужденію такого величайшаго государственнаго значенія акта, каковымъ является бюджетъ. Но при всемъ этомъ нужно отдать справедливость, что тенденція сдѣлать бюджетъ служителемъ только видовъ правительственной власти немного меньше у Государственнаго Совѣта, чѣмъ у другихъ органовъ съ чисто административнымъ составомъ. Если мы обратимъ, такимъ образомъ, свое вниманіе на бюджетъ Николаевскаго царствованія, то увидимъ, что онъ не выражалъ ни дѣйствительныхъ государственныхъ потребностей, ни настоящихъ средствъ къ ихъ удовлетворенію. . . . . .

Что это дѣйствительно такъ, достаточно только обратиться къ мнѣніямъ и отзывамъ такого знатока состоянія нашихъ финансовъ, какъ Н. С. Мордвиновъ. Его замѣчанія на государственныя росписи 1828, 29, 31 и 38 годовъ ясно подверждаютъ только что высказанную нами мысль. При этомъ мы видимъ, что скуднѣе всего удовлетворялась одна изъ самыхъ важныхъ государственныхъ потребностей — потребность народнаго просвѣщенія, равно какъ и всѣ другія общественныя запросы. Не жалѣя ничего на проведеніе своей опеки, правительство отпускало на все народное просвѣщеніе, включая его министерство, только $3^1/_2$ милліона изъ 400 милліоновъ государственнаго дохода. Также оставались безъ удовлетворенія еще многія

другія необходимыя нужды и потребности общественной жизни. Такимъ образомъ, по мнѣнію И. С. Мордвинова, вмѣстѣ съ измѣненіемъ расходныхъ статей бюджета необходимо измѣнить и программу министерской дѣятельности. Нужно было, такимъ образомъ, исправить всю финансовую систему Россіи и вмѣстѣ съ тѣмъ пробудить экономическія силы страны. Все это требовало, по его мнѣнію, сокращенія многихъ расходовъ, которымъ отводилось чуть не первое мѣсто въ бюджетѣ, какъ напр. сокращеніе расходовъ на армію, которую онъ предлагалъ ограничить 400000 человѣкъ. Вообще же изъ его отзывовъ видно, что государственная роспись не является «зерцаломъ дѣйствительнаго состоянія страны». Больше того, мы видимъ, что въ бюджетѣ фигурируютъ такія статьи, которыя приносятъ неистощимыя бѣдствія хозяйству и всей культурѣ страны. Еще въ 1823 году въ своей запискѣ по поводу отчета министра, Мордвиновъ указывалъ на необходимость устройства винокуренія въ Россіи «на началахъ нравственности», а спустя десять лѣтъ, въ 1834 году, по поводу толковъ объ усовершенствованіи сельскаго хозяйства, онъ писалъ: «усовершенствованіе хозяйства избавило бы отъ откупной статьи, лежащей гибельнымъ пятномъ на росписи». Въ своихъ замѣчаніяхъ на роспись 1837 г., говоря о винной статьѣ, онъ намекаетъ «на лесть противниковъ», мѣшающую правильному взгляду на дѣло. Наконецъ въ 1838 году, въ виду предстоящаго контракта для питейнаго откупа на второе четырехлѣтіе (1839—1842 г.), Мордвиновъ внесъ въ Государственный Совѣтъ особое мнѣніе, въ которомъ онъ горячо изложилъ весь вредъ виннаго устава, поощряющаго пьянство въ народѣ [1]).

---

[1]) См. собраніе мнѣній Мордвинова VIII, IX, XII и XIII томы, также и „графъ Н. С. Мордвиновъ“ истор. монографія проф. В. С. Иконникова.

Онъ такъ говоритъ по адресу правительства, побуждающаго народную массу на пороки: «видѣть въ цѣловальникѣ представителя власти,... предавшей ему за деньги такое право,... видѣть погрязшими въ семъ развратѣ не одну тысячу, но сотни тысячъ людей, уставомъ винным побуждаемыхъ къ тому; видѣть тощіе доходы, государственнымъ казначействомъ получаемые, и знать, что главною причиной сего существеннаго недостатка для блага имперіи есть винный уставъ, поощряющій ежегодно распространеніе пьянства въ народѣ,—все сіе возбраняетъ мнѣ утвердить подписью моею то, что я нахожу совершенно вреднымъ и для милліоновъ народа, и для всего государства» [1]).

Результата отъ этого мнѣнія, какъ и отъ прочихъ мнѣній, не послѣдовало никакого, кромѣ того, что для самого Мордвинова все это было причиной неудовольствій нѣкоторыхъ лицъ, что отразилось даже на его служебныхъ отношеніяхъ [2]).

Трудно было ожидать какой-либо уступки со стороны министра Канкрина, къ которому Императоръ Николай Павловичъ имѣлъ безграничное довѣріе и при томъ особенно въ томъ дѣлѣ, которое создалъ самъ министръ. Такой результатъ долженъ былъ бы постигнуть каждаго изъ представителей общественныхъ нуждъ въ государствѣ, въ которомъ общественному мнѣнію не отведено мѣста въ управленіи, гдѣ полицейская опека считается только съ правительственными, а не съ общественными видами. Бюрократическая система имѣетъ два неустранимыя для нея самой условія. Во первыхъ, что ей труднѣе находить себѣ помощниковъ съ умомъ свѣтлымъ, съ характеромъ независимымъ и безкорыстнымъ, а, во вто-

---

[1]) Мнѣніе это напечатано въ Чтен. Моск. общ. историч. 1859, IX 19—20 стр. То же проф. Иконниковъ ibidem.

[2]) Собр. мнѣній, т. XIII-й.

рыхъ, она не мирится съ постоянной, свободной критикой, а потому критическіе отзывы непріятны для нея и вызываютъ раздраженіе въ ея представителяхъ. «Врываясь, какъ ненастроенный по общему камертону инструментъ, въ симфонію «общеблагополучнаго обстоянія», они только производятъ диссонансъ и устраняются безслѣдно» [1]).

Это устраненіе понятно, потому что наши видные полезные государственные дѣятели не могли имѣть никакой поддержки, никакой опоры въ обществѣ. Бюрократическая тайна, при отсутствіи гласности, скрывала ихъ отъ общества и они, одинаково ведя свою борьбу за общегосударственное дѣло, не могли достигать видныхъ результатовъ.

Общество было совершенно въ сторонѣ отъ всѣхъ правительственныхъ мѣропріятій, а тѣмъ болѣе его старались отстранить отъ столь близкаго къ его нуждамъ и потребностямъ финансоваго бюджета. Его роль сводилась къ исправной уплатѣ налоговъ и податей. Придавая слишкомъ большое значеніе вліянію толковъ и гласности на государственный кредитъ, министръ финансовъ Канкринъ полагалъ, что въ вопросѣ о бюджетѣ и состояніи финансовъ страны лучше держаться тайны, нежели гласности. И дѣйствительно, министерство доходило до крайности въ своемъ стремленіи покрывать строгой тайной финансовыя дѣла государства. Говорить при такомъ условіи о хотя малѣйшей законности въ дѣлѣ расходованія финансовъ совершенно не приходится, а вредъ, происходящій отъ этой тайны для государственнаго бюджета, очевиденъ. Онъ не пользуется никакимъ довѣріемъ, какъ у себя—внутри государства, такъ и внѣ—въ другихъ государствахъ, у которыхъ Россія, при безгласности нашихъ

[1]) Бліохъ н. с. 246 стр.

бюджетовъ, не могла имѣть кредита, несмотря на сильную въ томъ потребность, при обнаруженіи несостоятельности нашей финансовой системы, что сказавшейся въ Крымскую компанію.

Министерская власть по «Своду Законовъ».

«Я желаю положить въ основу государственнаго строя и управленія всю силу и строгость законовъ». Такую мысль выразилъ вступающій на престолъ самодержецъ своему бывшему наставнику, бесѣдуя съ нимъ 13 декабря о предстоящей новому царствованію задачѣ [1]). Но какъ было положить въ основу строя силу и строгость законовъ, когда Россія не знала какъ слѣдуетъ своихъ законовъ, дотолѣ разбросанныхъ и разсѣянныхъ во всевозможныхъ или въ рукописныхъ архивныхъ сборникахъ, или въ сотняхъ книгъ, «изданныхъ безъ системы и порядка, даже хронологическаго, лишенныхъ по самому своему характеру всякой полности и достовѣрности, къ тому же частью давно исчезнувшихъ изъ торговли и не рѣдко замѣнявшихся копіями, наполненными грубыхъ описокъ и вообще еще менѣе достовѣрными» [2]).

Задача предстояла не легкая: во первыхъ, собрать всѣ законодательные памятники, а, во вторыхъ, дать въ руководство всѣмъ, дабы никто не отговаривался незнаніемъ закона—сборникъ «сводъ законовъ». Созданіе его опредѣлялось прежде всего тѣми задачами, которыя ставилъ ему самъ Николай I, а онъ имѣлъ опредѣленную задачу, которую желалъ осуществить въ законодательствѣ. Основная мысль, къ которой онъ стремился, при

---

[1]) Барановъ: „Михаилъ Андреевичъ Балугьянскій, статсъ секретарь, сенаторъ, тайный совѣтникъ (1769—1849). Біогр. очеркъ С.П.Б. 1881 г. 23 стр. То же Шильдеръ: „Императоръ Николай I". т. I, 459 стр.

[2]) Бар. Корфъ: „Жизнь графа Сперанскаго" т. II 320 стр.

созданіи «Свода законовъ» была та, выражаясь его же словами, чтобы *«не созидать новыхъ законовъ, но привести въ порядокъ старые»* [1]).

Не трудно теперь понять, что «Своду законовъ» не суждено было ничего почти воспринять, что требовали наросшія государственныя потребности. Царь избѣгалъ новыхъ вѣяній во всю свою жизнь и, несомнѣнно, былъ противъ того, чтобы въ «Сводъ законовъ» было внесено какое-либо новое постановленіе, измѣнявшее кореннымъ образомъ дотолѣ существовавшія. Естественно, что при назначеніи Балугьянскаго начальникомъ II-го отдѣленія, онъ сказалъ ему въ разговорѣ о Сперанскомъ, который несъ, можно сказать, всю работу по составленію «Свода законовъ» на своихъ плечахъ: «Смотри же, чтобы онъ не надѣлалъ такихъ же проказъ, какъ въ 1810 году— ты у меня будешь за него въ отвѣтѣ» [2]).

Но отвѣтить не пришлось никому за Сперанскаго. Онъ хорошо понималъ духъ новаго царствованія Въ это время онъ уже самъ не ставилъ себѣ задачей ломку всего прежняго и существующаго. Сила обстоятельствъ воздѣйствовала на нѣкогда смѣлаго реформатора. Онъ сталъ монархистомъ, отрекшимся отъ своихъ прежнихъ взглядовъ. Естественно, что въ «сводъ» онъ вводилъ все, что составляло существенныя черты монархіи. Не имѣя основаній для созданія законности на почвѣ нашего политическаго строя, Сперанскій путается въ своихъ понятіяхъ о ней. Въ этомъ не столько виноватъ онъ самъ, сколько та почва, на которой нельзя создать правильныхъ понятій о законности. Сперанскій самъ прежде былъ такого мнѣнія, что *«въ Россіи нѣтъ закона постояннаго и можно перемѣнить* все по личнымъ случаямъ и удоб-

---

[1]) Юб. Изд. Госуд. Совѣта 56 стр.

[2]) Шильдеръ ibidem 361 стр.

ствамъ» [1]). Теперь ему нужно было дать юридическое понятіе и различіе закона въ абсолютной монархіи, дать, въ сущности говоря, опредѣленіе понятіямъ, которыя врядъ ли могутъ имѣть мѣсто въ неограниченной монархіи. Мы приводили мнѣніе Коркунова, допускающаго разграниченіе законовъ отъ указовъ и въ абсолютной монархіи [2]). Не смотря на все желаніе провести такое различіе, оно не могло имѣть какого-либо практическаго осуществленія. Исторія министерской власти ясно показываетъ, что такое различіе не выходило чаще всего за предѣлы теоретическихъ, канцелярскихъ разсужденій. Практическаго значенія такое разграниченіе въ ходѣ управленія не имѣло.

Сила законовъ и указовъ имѣла одинаковое вліяніе на ходъ управленія. Законы не получали силу отъ того, что они разсматривались Государственнымъ Совѣтомъ, чтобы получить свое значеніе законовъ. Они теряли свое значеніе, какъ мы видѣли и увидимъ, даже только по докладу отдѣльныхъ министровъ; принятый законъ искажался, измѣнялся до неузнаваемости. Составленіе Свода Законовъ не произвело на министерскую власть ровно никакого вліянія. Законность отъ того не была ничуть обезпечена. Она не обезпечивается только словами, а всѣмъ политическимъ и соціальнымъ строемъ, основаннымъ на началѣ справедливости. Нашъ строй не былъ основанъ на такомъ началѣ, а потому не могло ни въ какомъ случаѣ произойти юридическое различіе закона отъ всѣхъ другихъ актовъ не могло произойти ни въ какомъ случаѣ, какъ бы ни хотѣли того нѣкоторые изъ нашихъ государственниковъ, во главѣ съ Н. М. Коркуновымъ. Можетъ получиться различіе теоретическое, канцелярское, но не болѣе. Вотъ почему праздны были мечты Николая I-го

[1]) См. 143 стр. выше.
[2]) Выше 165.

создать полнѣе законы и дать различіе имъ «отъ чрезвычайнаго множества указовъ, нерѣдко одинъ другому противорѣчащихъ». Сводъ законовъ не избавилъ управленіе отъ противорѣчія въ указахъ, не придалъ даже особаго порядка ему. По прежнему министерская власть являлась преобладающей въ управленіи силой, для которой не имѣли большого значенія теоретическія различія закона отъ указовъ. Что съ изданіемъ «Свода» дѣйствительно ничего не измѣнялось въ порядкѣ законодательства и управленія, лучшимъ доказательствомъ того служитъ порядокъ изданія этого же «Свода». Онъ, по составленіи своемъ, даже не былъ подвергнутъ никакому обсужденію и разбору въ государственномъ совѣтѣ, чрезъ который должны проходить всѣ законодательные акты, а тѣмъ болѣе актъ такой важности. Онъ былъ внесенъ въ совѣтъ только для формы [1]). Между тѣмъ онъ долженъ былъ служить главнымъ указателемъ постоянныхъ законодательныхъ нормъ, въ отличіе ихъ отъ нормъ, имѣющихъ временное значеніе.

Не было такихъ независимыхъ учрежденій, которыя могли бы побудить министровъ къ подобному различію, а при той формѣ ихъ безотвѣтственности, какова была у насъ, нечего было и думать объ этомъ. Эта безотвѣтственность цѣликомъ вошла изъ «Общ. Наказа» въ Сводъ Законовъ, который, запечатлѣвъ ее на своихъ страницахъ, передалъ безъ существеннаго измѣненія почти до нашихъ дней.

---

[1]) „Матеріалы для упраздненія крѣпостного состоянія“ Vol. I, Берлинъ, 1861, 17 стр.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

ГЛАВА XVI-я.

Министерская власть и преобразовательная дѣятельность Императора Александра II-го.

„Господство права представляетъ контрастъ со всякой правительственной системой, основанной на примѣненіи правительственными лицами широкой и произвольной принудительной власти“ (А. В. Дайси: „Основы госуд. права Англіи“ 210 стр.).

На своемъ смертномъ одрѣ Императоръ Николай I-й долженъ былъ сознаться въ безплодныхъ результатахъ своего царствованія. «Мнѣ хотѣлось, сказалъ умирающій императоръ своему наслѣднику, принявъ на себя все трудное, все тяжкое, оставить тебѣ царство мирное, устроенное и счастливое. Провидѣніе судило иначе» [1]).

Дѣйствительно, въ минуту воцаренія Императора Александра Второго, Россія переживала тяжелое время, самое трудное какъ военное, такъ и политическое положеніе. Оно со всей наглядностью показало правительственной власти всю несостоятельность существовавшей правительственной системы и всего соціальнаго строя Россіи. Всѣ должны были теперь, при разгромѣ Севастополя,

---

[1]) Графъ Блудовъ: „Послѣдніе часы жизни императора Николая I“ стр. 22 цитиров. по С. С. Татищеву: „Императоръ Александръ II, его жизнь и царствованіе“. СП. 1903 г. т. I, 135 стр.

воочію убѣдиться, что главной причиной всѣхъ неудачъ была полицейско-фискально-бюрократическая правительственная система, преслѣдовавшая своею цѣлью—невмѣшательство частныхъ лицъ въ государственныя дѣла. Эта система не мирилась съ развитіемъ индивидуальныхъ свободъ въ человѣческомъ общежитіи. Потому то все, что указывало на необходимость такого развитія, гналось и жестоко преслѣдовалось.

Создавалось крайне ненормальное отношеніе между правительственной властью и обществомъ. Министерское управленіе, вслѣдствіе непризнанія за личностью гражданина ни одной изъ индивидуальныхъ свободъ, какъ то: свободы самой личности, слова, печати и др., должно было, естественно, носить произвольный и даже деспотическій характеръ. Становясь въ противорѣчіе съ истинными общественными потребностями, эта власть обезсилила общественную самодѣятельность и чрезъ то—самое себя. Крѣпостническія начала, проникавшія всѣ стороны духовной и матеріальной жизни страны, привели ее въ такое положеніе, при которомъ являлась полнѣйшая необходимость обновить прежде всего соціальный строй. Правительственная власть должна была наконецъ понять, къ какой неустойчивости, къ какому безсилію она пришла полнымъ отчужденіемъ отъ интересовъ самой страны. Проводя повсюду правительственную опеку, она ничего не оставляла для самодѣятельности самого общества. Это послѣднее, естественно, должно было къ концу Николаевскаго царствованія погрузиться въ мракъ невѣжества въ большой массѣ своихъ членовъ.

Новому царствованію предстояла весьма трудная задача. Необходимо было начать коренную реформу. Опыты двухъ предшествующихъ царствованій должны были послужить яркимъ примѣромъ неудачи всѣхъ политическихъ реформъ, клонящихся къ прекращенію злоупотребленій и

произвола административной власти. Ограниченіе этого произвола невозможно было въ предшествующее время, не смотря ни на какія политическія реформы, такъ какъ весь соціальный строй покоился именно на немъ. Это съ достаточной ясностью мы прослѣдили на дѣятельности министерской власти въ области особено интенсивныхъ отраслей государственной жизни, каковыми являются народное просвѣщеніе и цензура, крестьянскій бытъ и бюджетное хозяйство. Крѣпостныя начала, проникавшія всѣ отрасли государственной жизни, давали полный просторъ произволу министерской власти и никакая сила не въ состояніи была его ограничить. Необходимо нужно было сначала подвести другой фундаментъ подъ всѣ отрасли государственной жизни: раскрѣпостить ихъ вмѣстѣ со всей соціальной жизнью. Въ русской жизни къ началу 60-хъ годовъ не было ничего изъ того, къ чему пришла вся европейская жизнь. За личностью не была признана ни одна изъ индивидуальныхъ свободъ. Вмѣсто всего этого царилъ одинъ произволъ, который не поддавался никакому ограниченію и покоился на принципѣ юридической подчиненности одного сословія другому.

Восшествіе на престолъ Императора Александра II показало, что дальше идти было некуда въ этомъ направленіи. И ему, какъ и двумъ его предшественникамъ, предстояла трудная реформаторская дѣятельность. Александръ II понялъ свою задачу и началъ ревностно ее выполнять. Не ставя задачей своей дѣятельности реформу политическихъ учрежденій, онъ все свое вниманіе сосредоточилъ на рѣшеніи назрѣвшихъ вопросовъ соціальнаго строя Россіи, что должно было, несомнѣнно, распространить и развить въ массѣ понятіе о правѣ и законности и сдѣлать ее болѣе чуткой къ ихъ нарушенію» [1]).

[1]) Проф. Иванюковъ: „Паденіе крѣпостного права въ Россіи“ СП. 1882 г. стр. 3.

Въ самомъ дѣлѣ, признаніе за большей массою русскаго населенія правъ на свободное существованіе должно было отчасти ограничить произволъ власти. Нужна была только гарантія, обезпечивающая полное пользованіе этимъ правомъ. Требовалось потому разрѣшеніе многихъ другихъ вопросовъ какъ политическаго, такъ и соціальнаго характера, имѣющихъ связь съ отмѣной крѣпостного права. Требовалось, напр., измѣненіе бюджетнаго хозяйства, проникнутаго началами крѣпостного права, въ силу котораго низшіе классы обязаны были уплачивать подати и налоги для доставленія средствъ къ существованію высшихъ классовъ. Предстояло измѣненіе всей судебной системы; чтобы судъ былъ правильный—нужно было сдѣлать изъ судьи независимую отъ администраціи власть. Необходима была также, какъ слѣдствіе признанія личной свободы, отмѣна цензуры, какъ средства, стѣсняющаго свободу слова, а вмѣстѣ съ тѣмъ и признать за разсадниками научнаго высшаго образованія въ странѣ университетами—свободу преподаванія, научнаго изслѣдованія и свободу ихъ самоуправленія. Требовался цѣлый рядъ гарантированныхъ свободъ. Все это, какъ мы увидимъ дальше, начало получать отчасти осуществленіе въ жизни русскаго общества. За обществомъ признаны были, хотя и въ самой малой степени, извѣстныя личныя права. Правительственная власть тѣмъ самымъ какъ бы захотѣла поступиться многимъизъ того, что прежде непосредственно относилось къ области полицейской опеки.

Теперь мы разсмотримъ, гарантировано ли было то, что даровано было обществу. Это нужно имѣть въ виду, потому что мало того, чтобы провозгласить права. Необходимо ихъ обезпечить настолько, чтобы они могли осуществляться. Законъ долженъ располагать средствами къ защитѣ этихъ правъ. Нѣтъ сомнѣнія, что лучшая гарантія индивидульныхъ свободъ имѣется тогда на

лицо, когда эти свободы существуютъ параллельно съ развитіемъ политической свободы, которая допускаетъ участіе въ законодательствѣ представителей націи, а вмѣстѣ съ тѣмъ существуетъ та отвѣтственность, которую несетъ министерская власть за нарушеніе этихъ свободъ.

По тому времени показалось бы страннымъ, если бы предложить въ качествѣ гарантіи, какъ то практиковалось въ Англіи, чтобы министръ судился бы за нарушеніе извѣстной индивидуальной свободы предъ обыкновенными судами съ присяжными засѣдателями, чтобы административная власть могла бы испытать за такое нарушеніе судебное преслѣдованіе. Это явленіе невозможно было по тому времени въ силу тѣхъ понятій о правительственной власти, которыя существовали вверху управленія, понятій, въ силу которыхъ эта власть не пошла бы на такое самоограниченіе.

Такое ограниченіе есть несомнѣнно результатъ побѣды общества надъ правительствомъ, какъ то было въ Англіи. Но въ Россіи было не то: общество принимало свои свободы изъ рукъ болѣе сильной, чѣмъ оно само, бюрократіи, а потому то, проводя даже принципъ независимости судебной власти, правительство не дало въ лицѣ судебной власти, никакой гарантіи индивидуальныхъ свободъ. Организація министерской власти, не смотря на признаніе за обществомъ извѣстныхъ правъ, осталась неизмѣнной и была совершенно несогласована съ произведенными реформами, которыя требовали реформъ и всѣхъ государственныхъ учрежденій. Къ сожалѣнію были произведены частичныя измѣненія въ организаціи министерской власти, ничего, въ сущности говоря, кореннымъ образомъ не измѣняющія.

Изъ перемѣнъ, касающихся правъ министерской власти, останавливаетъ свое вниманіе то, которое касалось права этой власти вносить самостоятельно въ Государственный Совѣтъ свои предположенія объ измѣненіи

существующихъ и объ изданіи новыхъ законовъ. Поводомъ къ разрѣшенію этого вопроса послужило, сдѣланное въ совѣтѣ, представленіе министра внутреннихъ дѣлъ, С. С. Ланскаго, объ отмѣнѣ сроковъ пребыванія за границей, дозволеннаго русскимъ подданнымъ. При разсмотрѣніи этого дѣла большинство членовъ совѣта высказалось за отмѣну такихъ сроковъ, а меньшинство полагало установить этотъ срокъ въ пять лѣтъ. Мнѣніе меньшинства удостоилось Высочайшаго утвержденія, но на всеподданнѣйшей докладной запискѣ государственнаго секретаря отъ 4 мая 1857 года, при коей представлялась особая часть меморіи общаго собранія, императоръ начерталъ: «Министру внутреннихъ дѣлъ не слѣдовало входить съ подобнымъ представленіемъ объ отмѣнѣ дѣйствующаго закона прямо въ Государственный Совѣтъ, не испросивъ предварительно моего на то разрѣшенія, что и принять впредь къ руководству по всѣмъ министерствамъ и главнымъ управленіямъ. Совѣтъ не предлагаетъ, а долженъ разсматривать проекты новыхъ законовъ, которые по моему приказанію представляются на разсмотрѣніе. Прошу, чтобы впредь подобное не повторялось».

Получивъ такую меморію съ такою резолюціей, предсѣдатель государственнаго совѣта, князь А. Ѳ. Орловъ, доложилъ снова въ своей запискѣ государю, «что по существу дѣйствовавшихъ донынѣ постановленій министры и главноуправляющіе отдѣльными частями имѣли право входить съ представленіями въ государственный совѣтъ объ отмѣнѣ законовъ, не испрашивая на то предварительно разрѣшенія Вашего Величества». Далѣе, докладывая о томъ, что Высочайшая резолюція, хотя и «измѣняетъ дѣйствующія статьи Свода Законовъ», князь Орловъ представлялъ государю, что, однако, въ государственномъ совѣтѣ уже принято къ исполненію распоря-

женіе его «не предлагать, но только разсматривать новые законы».

На всеподданнѣйшей докладной запискѣ князя Орлова императоръ собственноручно написалъ: «Хотя по существовавшимъ правиламъ министръ внутреннихъ дѣлъ имѣлъ право войти съ своимъ представленіемъ прямо въ Совѣтъ, но такъ какъ въ дѣлѣ семъ заключается не одинъ только законодательный вопросъ, но и политическій, то ему ни въ какомъ случаѣ не слѣдовало вносить оный на обсужденіе Совѣта, не испросивъ предварительно моего разрѣшенія, что я ему и замѣтилъ при личномъ докладѣ. Вновь предлагаемый порядокъ будетъ во всѣхъ отношеніяхъ правильнѣе и осторожнѣе, въ особенности при теперешнемъ настроеніи умовъ» [1]).

Въ этомъ дѣлѣ наше вниманіе останавливаетъ право министровъ предлагать законы прямо на обсужденіе государственнаго совѣта, слѣдовательно министерская власть имѣла важныя законодательныя права, которыя развились чисто естественнымъ путемъ изъ того общаго характера. Учрежденія Государственнаго Совѣта 1842 года, въ силу котораго совѣтъ былъ лишенъ права контроля надъ дѣятельностью министровъ и власть ихъ могла развиваться безпрепятственно, особенно въ виду расширенія административной компетентности совѣта въ ущербъ коренному его законодательному значенію. Теперь, не смотря на обычный образъ дѣйствій министерской власти, практиковавшійся даже въ началѣ новаго царствованія, Александръ II-й нашелъ въ немъ неправильное пониманіе министрами своего участія въ законодательной власти.

Кромѣ приведеннаго нами постановленія, нельзя отмѣтить ничего существенно измѣнявшаго сложившіяся

---

[1]) Юбил. Изд. Госуд. Совѣта, 121—123 стр.

отношенія между министерской властью и государственнымъ совѣтомъ. Эти отношенія не измѣнились, не смотря на столь рѣшительный характеръ записки М. А. Корфа, ярко раскрывающей необходимость строгаго разграниченія между закономъ и другими актами—распоряженіями, издаваемыми правительственной властью.

Этотъ интересный документъ—записка о «Сводѣ Законовъ и изданіи продолженій къ нему», представленный бар. Корфомъ Александру Николаевичу—обратилъ вниманіе послѣдняго. На запискѣ онъ помѣтилъ: «прочелъ съ большимъ вниманіемъ и съ главными мыслями вполнѣ согласенъ; не предрѣшаю, впрочемъ, ничего, пока дѣло это не будетъ разсмотрѣно въ Совѣтѣ министровъ. На напечатаніе для предварительнаго ознакомленія г.г. членовъ Совѣта согласенъ».

Начиная записку критикой недостатковъ свода законовъ, бар. Корфъ останавливаетъ свое вниманіе особенно на одной общей главной причинѣ его недостатковъ, которую онъ видитъ въ идеѣ, положенной въ руководство при его составленіи, равно и въ несовершенствѣ метода текущаго законодательства.

Руководящей идеей, положенной въ основаніе свода, какъ извѣстно, было стремленіе сохранить все то, что, начиная съ Уложенія Алексѣя Михайловича, не было отмѣнено позднѣйшими актами. Результатомъ этого оказалось сохраненіе въ сводѣ множества обветшалыхъ статей, какъ бы вызванныхъ къ жизни сводомъ, сочетаніе настоящаго и еще живого съ давно прошедшимъ и уже умершимъ, дѣйствительности съ исторіею. Съ другой стороны, наше законодательство страдаетъ отсутствіемъ общихъ началъ, «характеръ его, говоритъ Корфъ, казуистическій, *законодательство наше не различаетъ закона* (loi) *отъ предписанія, распоряженія* (ordonance); *послѣднее, изданное министромъ, стоитъ наравнѣ съ первымъ*».

Это зависитъ, по мнѣнію Корфа, отъ ненормальнаго положенія, которое занимаетъ государственный совѣтъ, какъ особый органъ для дѣлъ законодательныхъ. Такъ какъ самому понятію о томъ, что именно должно вмѣщать въ себѣ законодательство и гдѣ оно должно остановиться, не дано было развиться, то, естественно, что въ кругъ дѣятельности государственнаго совѣта незамѣтно вошла и регламентація, которая вовсе не должна бы принадлежать къ законодательству, а въ то же время много важныхъ вопросовъ, связанныхъ непосредственно съ законодательствомъ проходило и проходитъ мимо совѣта. У насъ государственный совѣтъ занимается и разсмотрѣніемъ новыхъ законовъ, и дополненіями, и измѣненіями которыхъ служатъ только къ успѣшнѣйшему исполненію законовъ и въ то же время много законоположеній проходитъ чрезъ другія установленія: чрезъ военный а адмиралтействъ совѣты, чрезъ комитеты: кавказскій, сибирскій, еврейскій и др.; законодательныя мѣры не рѣдко содержатся въ изустныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, объявляемыхъ сенату министрами. Наконецъ, въ разныхъ наказахъ, положеніяхъ и инструкціяхъ, проходящихъ чрезъ Комитетъ министровъ, нерѣдко встрѣчаются статьи, ограничивающія, измѣняющія, а иногда и вовсе отмѣняющія дѣйствія законовъ.

Для устраненія такой путаницы, для постепеннаго пріученія Россіи къ большей законности, бар. Корфъ предлагаетъ, чтобъ на будущее время законами считать тѣ положенія, которыя утверждены государемъ императоромъ по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ, т. е. предлагаетъ въ сущности говоря возвращеніе къ порядку, установленному «Учрежденіемъ Совѣта 1811 г.». Если же государь императоръ усмотритъ надобность объявить свою волю непосредственно отъ своего лица, безъ выслушиванія мнѣнія Государственнаго Совѣта,

то это также должно считать за законъ, когда онъ изложенъ въ манифестѣ или указѣ, за собственноручной подписью и съ приложеніемъ большой государственной печати. Изданные такимъ порядкомъ, законы могутъ быть отмѣнены, измѣнены и ограничены только изданнымъ тѣмъ же путемъ и такимъ же закономъ. Все прочее, не подходящее подъ эту категорію—постановленія или распоряженія. Высочайшія же повелѣнія, издаваемыя министрами въ административномъ порядкѣ, должны быть испрашиваемы ими только по предметамъ управленія, а не для отмѣны или измѣненія существующихъ законовъ или же для изданія новыхъ законовъ. Необходимо, по мнѣнію Корфа, установить слѣдующія правила: 1) «во всѣхъ составляемыхъ положеніяхъ, уставахъ, наказахъ, инструкціяхъ и т. п. министры должны отдѣлять правила, которыя имѣютъ быть предметомъ закона, отъ тѣхъ, кои могутъ относиться къ кругу административныхъ распоряженій и, давая послѣднимъ ходъ чрезъ комитетъ министровъ или инымъ порядкомъ, какъ будетъ указано, о первыхъ должны входить съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ и 2) если бы министръ, по какому либо случаю, непосредственно или черезъ другое лицо или черезъ комитетъ министровъ, получилъ Высочайшее повелѣніе, отмѣняющее или измѣняющее дѣйствующіе дотолѣ законы, то онъ долженъ принимать оное къ исполненію, какъ выраженіе Высочайшей воли, чтобы было сдѣлано представленіе его императорскому величеству въ законодательномъ порядкѣ объ отмѣнѣ или измѣненіи подлежащей статьи закона» [1]).

Записка бар. Корфа непосредственно касалась положенія министерской власти, которая безконтрольно изда-

---

[1]) Ист. обз. дѣят. комитета министровъ. т. III ч. I. стр. 28—32 Коркуновъ „Указъ и Законъ“ стр. 331—334 стр.

вала цѣлую массу циркуляровъ и распоряженій, идущихъ въ отмѣну существующихъ законовъ. Предлагая негодныя, ни къ чему не ведущія средства, которыми должна была министерская власть значительно сократить свою произвольную законодательную дѣятельность, бар. Корфъ стоитъ на той почвѣ, на которой стоятъ и многіе изъ государственниковъ, готовыхъ построить зданіе законности на пескѣ. Но и эта записка казалась по тому времени не особенно пріятной министрамъ, которые вовсе не желали умалять значенія административныхъ распоряженій. Дѣло съ запиской остановилось только на томъ, что она была передана членамъ этого совѣта, а вмѣстѣ съ тѣмъ отношенія между Государственнымъ Совѣтомъ и министерской властью продолжались въ томъ же духѣ, какъ и прежде.

Не измѣнились фактически и отношенія, сложившіяся въ предыдущее царствованіе, между министерской властью и сенатомъ. Что это дѣйствительно такъ, стоитъ только посмотрѣть, каковъ результатъ оказался отъ доклада министра юстиціи государю о необходимости пересмотрѣть законоположенія о I департаментѣ, департаментѣ геральдіи, а равно законоположенія о первомъ общемъ собраніи департаментовъ сената. Эти законоположенія дѣйствительно нужно было пересмотрѣть, чтобы согласовать предметы вѣдомства административныхъ департаментовъ сената и порядокъ дѣлопроизводства въ нихъ съ новымъ (1864 г.) учрежденіемъ судебныхъ (кассаціонныхъ) департаментовъ сената. Напоминая въ своей запискѣ о верховномъ положеніи и важномъ государственномъ значеніи правительствующаго сената, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія, министръ юстиціи указывалъ на несоотвѣтствующее сенату мѣсто, которое онъ занимаетъ среди другихъ высшихъ государственныхъ уч-

режденій. По дѣламъ, напр., управленія нѣтъ точнаго разграниченія между занятіями административныхъ департаментовъ сената и комитета министровъ.

Переходя въ частности къ важнѣйшему изъ занятій сената—обнародыванію и поясненію законовъ, министръ юстиціи объяснялъ, что всѣ законы обнародываются правительствующимъ сенатомъ и поэтому, когда законъ, получивъ окончательное утвержденіе, доставленъ будетъ министру, то послѣдній обязанъ немедленно внести копію съ него въ правительствущій сенатъ и привести этотъ законъ въ исполненіе не прежде, какъ по полученіи указа изъ сената. Къ вѣдомству сената относится, по мнѣнію министра юстиціи, также разсмотрѣніе представленій какъ губернскихъ начальствъ о необходимости дополненія законовъ, такъ и донесенія министровъ о встрѣчаемыхъ при исполненіи недоумѣніяхъ или затрудненіяхъ.

Такія законоположенія имѣютъ глубокое и при томъ весьма важное значеніе для государственнаго благоустройства. Для законовъ, исходящихъ въ Россіи единственно отъ Верховной Власти, требуется обнародываніе, а для этой послѣдней цѣли необходимо одно центральное учрежденіе, которое завѣдывало бы обнародываніемъ законовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и наблюдало за исполненіемъ установленныхъ основными законами правилъ составленія и объявленія отъ Верховной власти исходящихъ законовъ и повелѣній. Послѣ своего обнародыванія законъ приводится въ исполненіе министерствами и подчиненными имъ учрежденіями. Но такъ какъ исполнители не могутъ контролировать самихъ себя и при исполненіи могутъ встрѣтиться недоумѣнія или столкновенія однихъ мѣстъ съ другими, не подчиненными имъ административными же властями, то необходимо одно общее учрежденіе, которое имѣло бы власть надзора за точнымъ ис-

полненіемъ законовъ и разрѣшенія встрѣчающихся при этомъ недоумѣній или затрудненій.

Приводя соображенія, министръ юстиціи полагалъ, что слѣдовало бы подтвердить о неуклонномъ наблюденіи закона, въ силу котораго никакое Высочайшее повелѣніе, имѣющее общее значеніе, не было приводимо въ дѣйствіе до предъявленія его въ спискѣ Правительствующему Сенату и до полученія отъ него указа.

Какъ видно изъ изложенія представленныхъ соображеній, министръ юстиціи, Замятинъ, подошелъ спустя пять лѣтъ къ тому же, что такъ настойчиво, совѣтывалъ бар. Корфъ, но подошелъ съ другой стороны, со стороны отношеній министерской власти къ Сенату. Очевидно спустя пять лѣтъ, въ 1866 году, слишкомъ значительно давала себя чувствовать циркулярная дѣятельность министерской власти, идущая въ обходъ закона [1]).

Такое положеніе министерской власти, дѣлая представителей ея всесильными въ государственной жизни, несомнѣнно должно было тормозить всякое развитіе законности, не смотря на широкое, повидимому, распространеніе освободительныхъ началъ, не мирившихся съ существованіемъ прежняго порядка. Это послѣднее засвидѣтельствовано и оффиціально. «Уничтоженіе крѣпостного состоянія, читаемъ въ журналѣ Государственнаго Совѣта 1862 года,— провело такую рѣзкую черту между прежнимъ и новымъ порядкомъ вещей, что нѣкоторыя относящіяся къ судопроизводству начала (смѣшеніе властей, сословные суды и пр.), болѣе или менѣе соотвѣтствовавшія прежнему гражданскому быту половины населенія нашего обширнаго отечества, теперь обратились въ недостатки. Первое начало—смѣшеніе властей—было отчасти неизбѣжнымъ по-

---

[1]) Ист. Оба. д. Ком. Мин. т. III, ч. I-я 32—38 стр.

слѣдствіемъ крѣпостного состоянія. Смѣшеніе властей, проникавшее въ отдѣльныя управленія, должно было проникнуть и въ общее управленіе имперіи, и нынѣ всѣ административныя власти, начиная отъ станового пристава и до губернаторовъ и даже до министровъ, вмѣшиваясь въ силу самаго закона, въ ходъ судебныхъ дѣлъ и тѣмъ самымъ ослабляя истинное значеніе суда, останавливаютъ правильное отправленіе правосудія»... [1]).

Смѣшеніе властей было также между законодательной и правительственной властями, такъ какъ циркуляры по прежнему продолжали получать законодательную силу и вытѣснять другіе законодательные акты.

Съ эпохой великихъ реформъ особенно сказывалась потребность въ существованіи такого государственнаго учрежденія, которое могло бы охранять силу закона и препятствовать столь вредному смѣшенію властей. По мысли министра юстиціи, такимъ учрежденіемъ могъ быть только Сенатъ, о поднятіи значенія котораго и былъ поставленъ вопросъ. Предположено въ этихъ видахъ уничтожить значеніе комитета министровъ. Разсмотрѣнный въ самомъ Комитетѣ, по просьбѣ его предсѣдателя кн. Гагарина, докладъ не получилъ своего осуществленія. Находя нѣкоторыя несообразности въ докладѣ министра юстиціи, онъ сдѣлалъ заключеніе совершенно противоположное тому, къ чему стремился въ своемъ докладѣ министръ юстиціи—Замятинъ. Онъ, какъ сказано въ положеніи комитета министровъ, не могъ не обратить вниманія и на то, что при значительныхъ измѣненіяхъ, происходящихъ въ разныхъ частяхъ государственнаго управленія, вслѣдствіе благодѣтельныхъ реформъ, совершившихся и совершающихся въ настоящее царствованіе, слѣдуетъ по возможности сохра-

---

[1]) Цитир. по Гр. Джаншіеву. „Эпоха Великихъ Реформъ“ М. 1898 г. 131 стр.

нять въ прежнемъ видѣ тѣ учрежденія, которыя, дѣйствуя удовлетворительно, пріобрѣли довѣріе къ нимъ общества и только тогда приступать къ ихъ измѣненію, когда опытомъ будетъ доказана настоятельная въ томъ необходимость [1])

Такимъ образомъ по признанію Комитета не нужны были реформы въ организаціи министерской власти, которая якобы пользовалась общественнымъ довѣріемъ. Комитетъ министровъ не понялъ всей важности и необходимости согласовать организацію ея съ реформами, которыя осуществлялись въ соціальномъ строѣ Россіи. Отпуская на свободу крестьянъ, правительство и не думало обезпечивать за русскимъ обществомъ личныхъ свободъ. Министерская опека не снималась съ общества. Оно попрежнему оставалось въ безграничномъ распоряженіи правительства.

Единство въ управленіи, поставленное въ самомъ началѣ царствованія, какъ важнѣйшее условіе успѣха, казалось достигнутымъ съ учрежденіемъ Совѣта Министровъ. Въ управленіи, повидимому, существовала теперь система, лишенная тѣхъ недостатковъ, которые имѣла правительственная система предшествующаго царствованія, а именно,—тотъ же принципъ единства выступилъ и теперь на сцену, но въ очищенномъ отъ своихъ недостатковъ видѣ. Находя, что «у насъ теченіе дѣлъ замедляется перепиской и что форма убиваетъ дѣло», Александръ II й стремился къ тому, чтобъ не только переписка была сокращена въ управленіи, но и чтобы масса дѣлъ, затруднявшихъ администрацію, была бы передана для ихъ рѣшенія на мѣстѣ. Такимъ образомъ возникла мысль о необходимости переустройства общественно-хозяйственнаго

---

[1]) См. И. Об. д. К. Мин-въ ibidem.

управленія, равно о преобразованіи прочихъ частей управленія—уѣзднаго, городского и губернскаго. Освободивъ крестьянъ, необходимо было въ то же время освободить отъ опеки и мѣстное управленіе. Тяжкій историческій урокъ научилъ теперь правительство, «какой нравственный и матеріальный ущербъ наноситъ эта бюрократическая опека мѣстнаго населенія. Управляя изъ центра всѣми отраслями государственной, общественной и духовной жизни, бюрократія подчинила и подавила всякое проявленіе самостоятельности общественныхъ и индивидуальныхъ силъ. Она замѣнила собой все, но сама не могла дать ничего. По словамъ статьи П. А. Валуева, посвященной характеристикѣ дореформеннаго строя: «Всѣ изобрѣтенія внутреннѣй правительственной недовѣрчивости, вся централизація и формалистика управленія, всѣ мѣры законодательной предосторожности, іерархическаго надзора и взаимнаго контролированія различныхъ вѣдомствъ, ежедневно обнаруживаютъ свое безсиліе... Возрастающая механизація дѣлопроизводства болѣе и болѣе затрудняетъ пріобрѣтеніе успѣховъ по разнымъ отраслямъ государственнаго управленія. Всѣ правительственныя инстанціи уже нынѣ болѣе заняты другъ другомъ, чѣмъ сущностью предметовъ ихъ вѣдомства. Высшія—едва успѣваютъ наблюдать за внѣшнею правильностью дѣйствій низшихъ инстанцій; низшія—почти исключительно озабочены удовлетвореніемъ внѣшней взыскательности высшихъ» [1]).

Вотъ что надлежало оздоровить, обновить, переустроить на другихъ началахъ, соотвѣтствующихъ пользѣ общественной и правительственной. Общественное мнѣніе требовало чтобы, взамѣнъ уничтоженія административной опеки и централизаціи, мѣстное управленіе было построено на началахъ общественнаго самоуправленія. Правительство

---

1) Русск. Старина 1891, V, 340 стр.

должно было выйти на встрѣчу стремленіямъ общества. Это нужно было, во первыхъ, въ виду необходимости очистить центръ отъ массы мелкихъ хозяйственныхъ дѣлъ, имѣющихъ не общегосударственное, а мѣстное значеніе и чрезъ то улучшить мѣстное хозяйственное управленіе и, во вторыхъ, дать исходъ «свободнымъ стремленіямъ» общества, которое все громче и настойчивѣе заявляло о необходимости самоуправленія.

Казалось бы, что общественному запросу на свободу самоуправленія суждено было осуществиться въ весьма широкихъ размѣрахъ, такъ какъ руководителемъ внутренней политики во время преобразованій мѣстныхъ учрежденій сдѣлался тотъ самый П. А. Валуевъ, который, какъ мы только что выше замѣтили, еще въ бытность Курляндскимъ губернаторомъ столь ярко и рѣзко осудилъ все неустройство мѣстнаго управленія. Вышло совершенно иначе. Сдѣлавшись министромъ внутреннихъ дѣлъ, П. А. Валуевъ открылъ новую эру постепеннаго искаженія духа и смысла законовъ, обратившуюся въ систему: «эта система постепенной отмѣны закона въ административномъ порядкѣ, путемъ министерскихъ циркуляровъ, должна была въ конецъ расшатать и безъ того столь непрочный у насъ правовой порядокъ и идею законности» [1]).

Со вступленіемъ въ министерство Валуевъ принялъ самъ на себя предсѣдательство въ комиссіи, посвященной реформѣ мѣстнаго управленія. Не озабочиваясь о допущеніи въ эту комиссію представителей общественнаго настроенія и желанія, Валуевъ все свое предсѣдательство сводилъ къ тому, чтобы согласить между собой такія противоположныя понятія, какъ самоуправленіе и адми-

---

[1]) Гр. Джаншіевъ, н. с. 337 стр. ср. Кавелинъ, статья „Крестьянскій вопросъ“ въ Вѣстникѣ Европы за 1883 г. № 9.

нистративную опеку, сословность и безсословность, словомъ, чтобы дать не настоящее самоуправленіе, а лишь жалкое его подобіе. Эту мысль онъ проводилъ съ настойчивой энергіей не только въ комиссіи, гдѣ предсѣдательствовалъ, но и въ государственномъ совѣтѣ, куда поступилъ на обсужденіе проектъ земской реформы. Здѣсь, когда зашла рѣчь о предоставленіи земству настоящей власти, онъ возражалъ, доказывая, что это создастъ «государство въ государствѣ» [1]).

О такую ревностную защиту министра Валуева, который велъ дѣло свое такъ, какъ будто защищалъ само правительство отъ притязаній общества на его власть, должны были разбиться тѣ вѣскія и умныя замѣчанія, которыя представилъ извѣстный намъ выше баронъ Корфъ о земской реформѣ. Цѣль земской реформы, по его мнѣнію, не въ томъ, чтобы на мѣсто однихъ присутственныхъ мѣстъ учредить другія, хотя бы въ лучшемъ и правильнѣйшемъ составѣ; сущность ея, напротивъ, въ измѣненіи самыхъ коренныхъ условій нашей системы мѣстнаго правленія, въ разрушеніи ея старыхъ основъ и построеніи ее на началѣ, почти совершенно ей чуждомъ — децентрализаціи и самоуправленіи. Развитіе централизаціи должно влечь за собой пагубныя послѣдствія, особенно въ такой обширной и некультурной странѣ, какъ Россія; если она съ постоянными на себя нареканіями могла до послѣдняго времени существовать у насъ, то, безъ сомнѣнія, лишь потому, что на самомъ дѣлѣ, какъ извѣстно, большая часть предписаній высшаго правительства на мѣстахъ не исполнялась и дѣйствительная жизнь шла врозь съ ними. Съ другой стороны, централизація отни-

---

[1]) См. стр. 307 „Исторической записки о ходѣ работъ по составленію и примѣненію положенія о земскихъ учрежденіяхъ“, сост. въ 1889 г. То же Джаншіевъ, н. с. 340 стр.

маетъ у мѣстныхъ жителей охоту заниматься своими общественными дѣлами, вслѣдствіе чего народъ, оставаясь чуждымъ практическимъ трудностямъ управленія, дѣлается болѣе и болѣе способнымъ предаваться политическимъ фантазіямъ и причину всякаго зла въ обществѣ, даже самаго естественнаго и неизбѣжнаго, пріучается относить къ правительству.

Въ силу такого значенія земскихъ учрежденій бар. Корфъ, при разсмотрѣніи проекта въ соединенныхъ департаментахъ, настаивалъ на необходимости предоставить земству самостоятельность и устроить его на началахъ довѣрія къ нему. «Общество, сказалъ Корфъ, прежде всего желаетъ, чтобы земскія учрежденія, какъ бы ни былъ ограниченъ кругъ ихъ дѣятельности, имѣли дѣйствительную самостоятельность. Было бы крайне неосторожно нынѣ, когда возбуждено общее ожиданіе устройства земскихъ учрежденій на началахъ довѣрія правительства къ обществу, дать слишкомъ мало, не удовлетворить общія надежды и тѣмъ возбудить только неудовольствіе. Тогда скажутъ, что вмѣсто дѣйствительнаго земскаго управленія появилось только нѣсколько новыхъ административныхъ мѣстъ».

Но въ проектѣ оказывалось совершено другое. По мнѣнію, высказанному С.-Петербургскимъ предводителемъ дворянства, статья 6 положенія хотя и представляетъ земскимъ учрежденіямъ самостоятельность, но въ другихъ статьяхъ начало самостоятельности не только не поддерживается, а, напротивъ, совершенно уничтожается—подчиняя составленіе смѣтъ и самое избраніе должностныхъ лицъ и пр. утвержденію администраціи.

Разумѣется, подобныя замѣчанія Корфа и предводителя дворянства вызвали со стороны Валуева громовое возраженіе, въ которомъ онъ указывалъ. что «предоставить земскимъ учрежденіямъ участіе въ дѣлахъ общего-

сударственнаго интереса, значило бы раздроблять единую государственную правительственную власть между 40 или 50 отдѣльными единицами и подвергать общественный порядокъ и весь государственный строй опасностямъ». Валуевъ особенно боялся того, что земскія учрежденія при своей большой компетенціи могутъ «связать правительству руки» [1]).

Можно себѣ представить, каково могло получиться «Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ», получившее утвержденіе 1 января 1864 г. послѣ подобныхъ защитительныхъ рѣчей министра Валуева! Разсматривая по «Положенію 1864 г.» кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій, нельзя не придти къ заключенію, что онъ былъ крайне ограниченъ, какъ въ самой дѣятельности земскихъ учрежденій, такъ и въ ихъ средствахъ. Такая ограниченность компетенціи земскихъ учрежденій не позволяетъ ихъ признать органами самоуправленія въ томъ смыслѣ, какъ рѣшаетъ этотъ вопросъ наука государственнаго права. Положеніемъ, какъ будто, отводится полная самостоятельность земству въ сферѣ хозяйственныхъ дѣлъ, когда говорится: «завѣдываніе земскими дѣлами уѣздовъ и губерній предоставлено самому населенію уѣзда и губерніи на томъ же основаніи, какъ хозяйство частное предоставляется распоряженію частнаго лица, хозяйство общественное—распоряженію общества». Но въ то же время «Положеніе» подробнымъ очерчиваніемъ тѣхъ предѣловъ, за которые не имѣетъ права выходить земское учрежденіе, крайне ограничиваетъ эту самостоятельность даже въ сферѣ хозяйственныхъ дѣлъ. Всякое опредѣленіе, выступающее изъ предѣловъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земскихъ уч-

---

[1]) Назв. ист. записка 292, 293, 294, 307—309 стр. Также Джаншіевъ н. с. 345—348 стр.

режденій, не только остается недѣйствительнымъ, но и подвергаетъ виновныхъ отвѣтственности за превышеніе власти (ст. 7 и 8 Положенія). Ограничены закономъ и средства земскихъ учрежденій. Законъ указываетъ, напр., предметы обложенія и установляетъ высшіе размѣры его для нѣкоторыхъ предметовъ; слѣдовательно, законъ ограничиваетъ степень участія земскихъ учрежденій и въ томъ небольшомъ кругѣ дѣйствій, въ которомъ, по мнѣнію автора Юбил. Изд. М. В. дѣлъ, отводилась имъ полная самостоятельность [1]).

Но не только со стороны предметовъ вѣдомства, земскія учрежденія не могутъ подходить подъ понятіе органовъ самоуправленія. Они не подходятъ подъ это понятіе и съ той стороны, что не имѣютъ никакой исполнительной власти и не могутъ дѣйствовать самостоятельно подъ собственною отвѣтственностью предъ судомъ или предъ избирателями. Статья 93 «Положенія» опредѣляетъ, что всѣ постановленія земскихъ собраній сообщаются безъ замедленія начальнику губерніи, а статья 9 говоритъ, что начальникъ губерніи имѣетъ право остановить исполненіе всякаго постановленія земскихъ собраній, противнаго законамъ или общегосударственнымъ пользамъ. Также и смѣты земскихъ собраній не имѣютъ силы безъ утвержденія начальника губерніи. Слѣдовательно, земскія учрежденія дѣйствуютъ подъ контролемъ администраціи, что противорѣчитъ всякому понятію о самоуправленіи [2]).

При такой организаціи земскихъ учрежденій невозможно отрицать, какъ то пытается сдѣлать вышеупомянутый авторъ Юб. Изданія, что «воздѣйствіе админи-

---

[1]) И. О. д. М. В. Дѣлъ, 126 стр.

[2]) Срав. А. А. Головачевъ: „Десять лѣтъ реформъ" (1861—1871) 1872 г. С.П. 198—200 стр.

стративныхъ органовъ на дѣятельность земства было трудно осуществимо на практикѣ» [1]). Сложная и продолжительная процедура, на которую указываетъ авторъ, какъ на невозможность воздѣйствія, разрубалась часто, какъ Гордіевъ узелъ, пріостановленіемъ земскихъ постановленій губернаторами подъ личной отвѣтственностью.

Въ чемъ же собственно заключается кругъ дѣятельности земскихъ учрежденій и могло ли введеніе послѣднихъ ограничить сколько нибудь дѣятельность министерской власти? Тотъ же авторъ казеннаго изданія говоритъ: «Реформа 1864 года освобождала органы министерства внутреннихъ дѣлъ отъ непосредственныхъ заботъ о всѣхъ мелочахъ мѣстнаго хозяйства и возлагала на министерство только надзоръ за дѣятельностью мѣстныхъ силъ. Но стремленіе, съ одной стороны, оградить самостоятельность земскихъ учрежденій, съ другой стороны—удержать ихъ отъ вторженія въ сферу дѣйствій администраціи привело къ рѣзкому разграниченію между областями дѣятельности земства и администраціи и вызвало раздвоеніе въ системѣ мѣстнаго управленія. Разграниченіе это ревниво охранялось съ обѣихъ сторонъ и на практикѣ постоянно вызывало болѣе или менѣе рѣзкія столкновенія, весьма вредно отражавшіяся на ходѣ дѣлъ» [2]).

Таково признаніе автора оффиціальнаго изданія. Нужно прибавить, что при всѣхъ рѣзкихъ столкновеніяхъ всегда терпѣло земство. Его организація, какъ мы видѣли, была такова, что не давала ничего, на что оно могло бы опереться и открывала широкій просторъ для урѣзокъ при столкновеніи земства съ административными властями. Вся сила была въ рукахъ министерской власти,

---

[1]) Ibidem.

[2]) Юб. Изд. М. В. Дѣлъ, 126—127 стр.

которая не замедлила воспользоваться, чтобы не дать земству широкс понять задачу своей дѣятельности.

Какъ должно было отразиться это на ходѣ дѣлъ, сказалось скоро. Уже Катковъ въ 1870 г. писалъ: «Земскія учрежденія представляютъ печальное зрѣлище. Гласные во многихъ мѣстахъ охладѣваютъ къ своему дѣлу, перестаютъ видѣть въ немъ серьезное дѣло государственнаго значенія, начинаютъ сомнѣваться въ его будущности. Они замѣчаютъ въ правительственныхъ властяхъ какое то глухое не расположеніе къ этому созданію правительственной власти» [1]).

При такомъ трудномъ началѣ, земскія учрежденія, кажется, должны были были зачахнуть и если этого не случилось, то единственно благодаря живительной идеѣ самоуправленія.

Вотъ что значило оставить незатронутой самую организацію министерской власти. Производя реформу на мѣстахъ, необходимо нужно было произвести ее и въ центрѣ. Оставивъ не затронутой организацію центральныхъ учрежденій, нельзя было расчитывать на осуществленіе какой-либо законности въ управленіи, равно какъ нельзя было расчитывать на проведеніе свободныхъ началъ въ соціальныхъ отношеніяхъ. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь министерская власть была такъ организована, что могла похоронить въ испытанной рутинѣ нескончаемыхъ инстанцій какую угодно освободительную идею, которая готова была пробиться сквозь темный занавѣсъ бюрократизма. Реформа мѣстнаго земскаго самоуправленія—лучшее доказательство высказанной мысли. Подвергшись критикѣ министерской власти, крайне заинтересованной въ сохраненіи своей опеки надъ нимъ, она вызвала рѣз-

---

[1]) Цитир. по Гр. Джаншіеву, н. с. 352 стр.

кія возраженія. Препятствій въ проведеніи ея взглядовъ, въ сущности говоря, не могло быть никакихъ. Такова у насъ организація высшихъ государственныхъ учрежденій, что она какъ будто нарочно устроена съ цѣлью задержать весь настоящій порядокъ въ обычной и спокойной рутинѣ.

Спускаясь въ своихъ реформахъ внизъ, правительство хотѣло ихъ осуществлять постольку, поскольку онѣ не затрогивали безотвѣтственной министерской власти и началъ самодержавнаго неограниченнаго строя. Вотъ почему многія изъ реформъ были быстро извращены министерской властью.

Общество понимало непрочность и неустойчивость ихъ безъ должнаго обезпеченія. Оно сочло реформы Александра II-го незаконченными, незавершенными. Оставалась незатронутой вся тяжелая бюрократическая организація министерской власти, способная въ такомъ видѣ свести къ нулю всѣ его освободительныя начинанія. Общество того времени знало, что безъ народнаго представительства, безъ гарантированныхъ свободъ, всѣ произведенныя реформы не имѣютъ подъ собой почвы. Предшествующіе опыты научили его, что все созданное можетъ быть легко сглажено министерской властью во время реакціи.

Естественно, что цѣлый рядъ земствъ, сознавая необходимость коренной реформы, энергично о ней ходатайствовалъ. Правительство и не думало о народномъ представительствѣ. Оно всячески отклоняло отъ себя мысль о немъ. Думая собственными силами успокоить страну во время остановки дѣла реформъ, оно безуспѣшно истощалось въ чрезвычайныхъ мѣрахъ. Репрессіи не могли имѣть успѣха и вызывали въ отвѣтъ террористическія стремленія со стороны революціонныхъ обществъ Россіи.

Рядъ чрезвычайныхъ событій заставилъ правительство опомниться и взглянуть на дѣло иначе. Пришлось глубже взглянуть на общественное возбужденіе, выроставшее все болѣе и болѣе. Цѣлый рядъ реформъ, ограничивающихъ министерскій произволъ, долженъ быть осуществленъ ради удовлетворенія общественнымъ потребностямъ. Наконецъ, предположено было допустить нѣкоторые элементы общества къ предварительной разработкѣ законопроэктовъ. Это не было народное представительство. Составитель тогдашней конституціи, Лорисъ-Меликовъ, и не имѣлъ въ виду организовать его. Его конституція предполагала только усиленіе Государственнаго Совѣта черезъ привлеченіе въ него по назначенію правительствомъ лицъ отъ земствъ и нѣкоторыхъ значительнѣйшихъ городовъ.

Какъ видно, въ своихъ благихъ начинаніяхъ Лорисъ-Меликовъ не могъ отрѣшиться отъ взглядовъ, царившихъ въ правительственной средѣ, не допускавшей общество къ широкому участію въ законодательствѣ и управленіи. Такая конституція, подписанная императоромъ за нѣсколько часовъ до своей кончины, конечно, не могла внести существеннаго измѣненія въ организацію министерской власти. Она по прежнему оставалась бы безотвѣтственной. По прежнему оставался бы возможнымъ при существованіи такого органа и ея произволъ во всѣхъ сферахъ народной жизни.

Ни одному изъ проэктовъ народнаго представительства, выработанныхъ въ то время, не суждено было осуществиться. Они сданы въ государственный архивъ, а министерская власть продолжала свое дальнѣйшее существованіе безъ всякихъ малѣйшихъ измѣненій въ ея организаціи.

ГЛАВА XVII-я

Министерская власть и крестьянскій вопросъ.

Въ одномъ только случаѣ мы могли бы сказать, что крестьянскій вопросъ былъ рѣшенъ при Александрѣ II, если бы освобожденіе крестьянъ повело за собой такое ихъ устройство, при которомъ невозможна была бы министерская опека надъ ихъ духовной и матеріальной жизнью. Слѣдовательно, надлежитъ рѣшить—предоставлялъ ли законодательный актъ 19 февраля крестьянамъ весь объемъ правъ, принадлежащихъ имъ, какъ свободнымъ гражданамъ. Если да, то опека немыслима; если же нѣтъ, то придется признать, что крестьянскій вопросъ не рѣшенъ актомъ 19-го февраля и его рѣшеніе есть дѣло будущаго и, главнымъ образомъ, настоящаго момента?

При обсужденіи вопроса объ освобожденіи крестьянъ долженъ былъ предстать вопросъ объ ихъ административномъ устройствѣ.

Необходимо прежде всего замѣтить, что административное отдѣленіе редакціонныхъ комиссій, вѣдавшее дѣло внутренней организаціи крестьянскаго самоуправленія, въ одномъ изъ своихъ докладовъ, легшихъ въ основаніе соотвѣтствующихъ статей въ положеніи 19 февраля и посвященномъ установленію «общихъ основаній преобразованія сельскихъ обществъ» признало, что «замѣна прежней полицейской безотчетной власти и безотчетнаго суда помѣщика правильнымъ полицейскимъ и судебно-полицейскимъ устройствомъ крестьянъ» составляетъ «одно изъ важнѣйшихъ условій улучшенія быта помѣщичьихъ крестьянъ и самаго выхода ихъ изъ крѣпостной зависимости. Значеніе такого устройства было важно, по мнѣнію административнаго отдѣленія, и необходимо «въ видахъ со-

храненія общаго порядка и спокойствія», а также и для крестьянскаго благосостоянія. Для осуществленія этой цѣли, необходимо было по докладу въ правительственныхъ и административныхъ видахъ создать особыя сельскія общества, какъ учрежденія, главнымъ образомъ, полицейскія административныя. Такимъ образомъ, докладъ отдѣлялъ административную общину отъ поземельной, служащей для удовлетворенія хозяйственныхъ нуждъ крестьянина. Разумѣется, такое искусственное дѣленіе привело редакціонныя комиссіи къ признанію за крестьянскимъ самоуправленіемъ такого характера, при которомъ выборныя крестьянскія власти и учрежденія, предназначенныя для осуществленія его задачъ, зависѣли бы въ своей дѣятельности и отъ правительственныхъ властей и учрежденій.

Предполагалось въ этихъ цѣляхъ волостную организацію подчинить чисто полицейскимъ видамъ и обще-административнымъ бюрократическимъ властямъ, а оттого долженъ былъ парализоваться и сдѣлаться фикціей самый принципъ самоуправленія. Противъ такого устройства общины возставали еще тогда очень многіе видные дѣятели крестьянской реформы. Такъ, напр., очень справедливое дѣльное замѣчаніе высказалъ по поводу такой волостной организаціи одинъ изъ членовъ редакціонныхъ комиссій, А. Д. Желтухинъ. Въ докладѣ административнаго отдѣленія «образованіе обществъ, по его мнѣнію, главнѣйшимъ образомъ направлено противъ помѣщика и въ пользу правительственной администраціи. Интересы самихъ крестьянъ отодвинуты на второй планъ: они разсматриваются не самостоятельно, а по отношеніямъ внѣшнимъ» [1]).

---

[1]) Цитир. по Корнилову: „Очерки по исторіи общественнаго движенія и крестьянскаго дѣла въ Россіи". С.П. 1905 г. 320—322 стр., 327 и 330 стр.

Созданное подъ такими вліяніями, административное устройство крестьянъ должно было страдать очень видными недостатками. Въ немъ отсутствовало самое главное, что предоставлялось крестьянамъ законоположеніями 19 фев. 1861 года, а именно: волостное и сельское самоуправленіе. Это самоуправленіе, какъ и разсмотрѣнное нами выше земское, не подходило подъ настоящее понятіе самоуправленія.

Необходимо прежде всего обратить вниманіе на то, что положеніе 19 февраля не сняло съ крестьянъ всѣ весьма существенныя ограниченія ихъ личной свободы и полноправности. «Неопредѣленность гражданскихъ правъ въ сферѣ личныхъ и имущественныхъ отношеній, доходящая до сомнѣній относительно права крестьянина пріобрѣтать имущество въ личную собственность или распоряжаться имъ по завѣщанію» [1]), особенно способствовала и способствуетъ ихъ безправію.

Это самоуправленіе крестьянъ было такъ организовано что давало полную возможность правительственной власти, проявлять полицейскую опеку въ сферѣ духовной и матеріальной ихъ жизни.

Это приспособленіе управленія къ цѣлямъ полицейской опеки, какъ мы замѣтили выше, еще при Николаѣ I проникало въ организацію государственныхъ крестьянъ. Теперь положенія 19 февраля были настолько неопредѣленны, что давали правительству возможность снова и постепенно произвести закрѣпощеніе крестьянъ, но только въ другой формѣ, чѣмъ прежде. Изъ раба помѣщика крестьянинъ превращался въ раба правительства. Это превращеніе проходитъ чрезъ все послѣдующее время и регламентируется всей дѣятельностью правительства.

---

[1]) Г. А. Евреиновъ: „Крестьянскій вопросъ въ его современной постановкѣ". С.П. 1903 г. 43 стр.

Для проведенія своихъ видовъ правительство скоро включило волостныхъ старшинъ въ составъ общей полиціи. Волостные старшины стали мало по малу низшимъ полицейскимъ органомъ, который всегда могъ производить давленія на другихъ, ему подчиненныхъ крестьянскихъ властей. Крестьянское самоуправленіе, провозглашенное 19-го февраля, ставится съ перваго же раза подъ строгій контроль мирового посредника. Положимъ, положеніе мировыхъ посредниковъ, выдѣлявшееся среди обычнаго формальнаго сухого управленія, привлекало для отправленія этихъ обязанностей тѣхъ, кто желалъ служить своей родинѣ не только рутиннымъ составленіемъ оффиціальныхъ бумагъ. Но этотъ стимулъ скоро ослабѣлъ. Мировой посредникъ превращался въ обыкновеннаго чиновника со всѣми его стародавними недостатками. Личный составъ измѣнился къ худшему. Замѣчается наклонность къ превышенію власти. Переустройство крестьянскаго управленія въ высказанномъ направленіи пошло еще дальше съ наступленіемъ реакціи. Попечительная власть мировыхъ посредниковъ замѣнена была въ 1871 году цѣлыми тремя— непремѣннымъ членомъ, исправникомъ и предводителемъ дворянства.

Надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ сразу оказалось три власти. Непремѣнному члену былъ порученъ надзоръ за крестьянскими властями; исправникамъ—взысканіе податей, а предводителямъ—предсѣдательство въ уѣздномъ присутствіи, замѣнившемъ мировой съѣздъ [1]). Но этого мало. Если мы посмотримъ еще шире на тѣ разнообразныя взаимоотношенія, въ которыя было поставлено крестьянское самоуправленіе съ другими агентами и учрежденіями, находящимися подъ давленіемъ центра, то намъ

---

1) К. Головинъ: „Наше Мѣстное Управленіе и мѣстное представительство“ СП. 1884. 10—12 стр.

несомнѣнно ясно будетъ, что крестьянское сословіе не избавлено было отъ полицейской опеки министерской власти. Извѣстно, что губернаторъ имѣлъ право утверждать всѣхъ избранныхъ въ губерніи лицъ, за исключеніемъ предводителей дворянства и предсѣдателей судебныхъ палатъ. Отсюда понятно, какое давленіе онъ всегда могъ оказать, какъ агентъ центральной власти, на крестьянское самоуправленіе чрезъ полицейскихъ агентовъ и въ частности становыхъ приставовъ, обязанныхъ исполнять его административныя распоряженія. Помимо власти губернатора въ губерніи существовало, какъ и теперь, по вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ, губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе, спеціально предназначенное для управленія дѣлами сельскаго населенія.

Въ довершеніе всего высказаннаго придется еще упомянуть объ одномъ, что особенно могло ограничивать личную свободу и полноправность,—это отсутствіе отвѣтственности всѣхъ должностныхъ лицъ предъ обыкновенными судами. Мы упоминаемъ объ этой отвѣтственности, какъ о гарантіи получившимъ свободу крестьянамъ, противъ злоупотребленій и произвола властей, учрежденныхъ на ряду съ крестьянскимъ самоуправленіемъ. Полицейская власть была такъ организована, что за нарушеніе свободы лица при исполненіи своихъ обязанностей подлежала отвѣтственности только предъ своимъ начальствомъ, а не предъ судомъ. При такой отвѣтственности, естественно, ни одинъ чиновникъ, исполняющій приказанія своихъ начальниковъ, не можетъ быть юридически отвѣтственъ за свои поступки, если только въ точности исполнилъ данное ему приказаніе.

Спрашивается, можно ли при этомъ говорить о личной свободѣ и самоуправленіи крестьянъ. Идея равенства всѣхъ предъ закономъ отсутствовала при рѣшеніи вопроса о личной свободѣ въ Россіи, а потому то, несмотря на

освобожденіе крестьянъ, въ соціальномъ строѣ Россіи осталось много причинъ, способныхъ дать дѣятельности министерской власти полный просторъ въ мѣстномъ управленіи. Для устраненія ея произвола мало было положено предѣловъ и гарантій въ административномъ устройствѣ крестьянъ.

Земскія учрежденія, которыя имѣли полное право получить бо́льшее мѣсто и большую компетенцію въ мѣстномъ управленіи, какъ органы, заинтересованные въ благѣ и нуждахъ крестьянскаго быта, какъ мы видѣли, получили ограниченный кругъ вѣдомства въ этомъ управленіи. Напротивъ, вліяніе правительственной власти могло развиваться безпрепятственно. Оставшаяся почти нетронутой, организація министерской власти не могла мириться съ началами децентрализаціи. Если бы начала ея получили полное осуществленіе въ сферѣ мѣстнаго управленія, то это послѣднее осталось бы для министерскаго произвола закрытой областью, куда невозможно было бы ему проникнуть. Потребовалась бы коренная реформа и центральной власти. Но случилось обратное. Оставивъ на прежнихъ началахъ центральную организацію министерской власти, необходимо нужно было отвести ей извѣстное мѣсто въ мѣстномъ управленіи, а потому то обѣщанное самоуправленіе, какъ земское, такъ и крестьянское, должны были стать не болѣе, какъ фикціей.

Не разрѣшивъ крестьянскаго вопроса, съ этой стороны, правительство еще менѣе разрѣшило его со стороны экономической. Въ области экономическаго положенія крестьянина была произведена такая соціальная несправедливость, что нашему времени выпадаетъ на долю исправить ее и при томъ исправить ее не такъ, чтобы закабалить вновь крестьянина, какъ онъ былъ закабаленъ послѣ своего освобожденія путемъ оброковъ и другихъ налоговыхъ тяжестей.

Министерская власть и реформа въ области народнаго образованія при Александрѣ II-мъ.

Севастопольское пораженіе должно было воочію убѣдить во всей важности широкаго народнаго образованія. Оно должно было прежде всего разочаровать министерскую власть въ ея вѣрѣ въ одну матеріальную силу, о развитіи которой столь ревностно заботились въ предшествующее царствованіе. Дисциплина, выдававшаяся, какъ одна изъ лучшихъ воспитательныхъ средствъ, не могла спасти насъ отъ пораженія. Для успѣха требовалось совершенно другое—то, чѣмъ богаче оказался западъ того времени. Министерству пришлось теперь совершенно иначе понять свою задачу. «Наука, господа, говорилъ уже осенью 1855 г., прощаясь съ Казанскимъ университетомъ, при своемъ его обозрѣніи министръ А. С. Норовъ, всегда была для насъ одною изъ важнѣйшихъ потребностей жизни, но теперь—она первая. Если враги наши имѣютъ надъ нами перевѣсъ, то единственно силою своего образованія».

Такое значеніе должна была получить наука въ царствованіе Александра II-го. Она должна была, наряду съ распространеніемъ образованія въ большей массѣ населенія, стать первой изъ государственныхъ потребностей. Министру народнаго просвѣщенія предстояла нелегкая задача осуществить эти потребности, такъ какъ Николаевское царствованіе едва не остановило окончательно умственнаго развитія страны.

Надлежало прежде всего на развалинахъ университетскаго образованія создать учрежденіе, гдѣ бы не преподавалась больше наука, «извѣстная своею продажностью и угодливостью, «снаровитая», гибкая, всегда услужливая наука—приспѣшница, наука—раба, ancilla, сначала продававшаяся теологіи, а потомъ и всякой крупной общественной силѣ, вліятельному классу, государ-

ству, и готовая освятить своимъ духовнымъ авторитетомъ всякій существующій фактъ»... [1]).

Надлежало поднять настоящую научную дѣятельность университетовъ, а для того требовалось ихъ коренная реформа, а прежде ея осуществленія необходимо было изгнать изъ стѣнъ высшихъ заведеній все, что придавало имъ казарменный видъ. На первыхъ же порахъ новаго царствованія былъ отмѣненъ комплектъ студентовъ университета въ 300 человѣкъ. Затѣмъ, по докладу А. С. Норова 12-го апрѣля 1856 г., Высочайше повелѣно было прекратить преподаваніе въ столичныхъ университетахъ военныхъ наукъ и экзерцицій, а въ 1857 году возобновить преподаваніе государственнаго права европейскихъ державъ. Въ 1858 году разрѣшены публичныя лекціи для постороннихъ слушателей и, наконецъ, въ 1860 г. 22 февраля была возстановлена самостоятельная кафедра философіи, логики и психологіи, при чемъ профессора богословіи были освобождены отъ преподаванія логики и психологіи. Въ 1859 году возстановлено право университетовъ на выписку изъ-за границы книгъ и періодическихъ изданій безъ разсмотрѣнія ихъ цензурою [2]).

Вотъ цѣлый рядъ мѣръ, которыя должны были временно, до коренной реформы всего университетскаго строя, поднять истинно-научное значеніе университетовъ.

Но совершенно иной, скорѣе полицейскій, характеръ носили правительственныя мѣропріятія, имѣющія своей цѣлью предотвращеніе студенческихъ безпорядковъ.

Почти съ самаго начала царствованія Александра II, возникали въ университетахъ безпорядки и движенія, носившія политическій характеръ. Литература, высвободившаяся изъ подъ строгой опеки цензуры и принявшая-

---

[1]) Гр. Джаншіевъ, в. с. 267—270 стр.

[2]) Ист. Об. д. М. Н. Пр. 357 стр.

ся за обличительное направленіе, должна была ярко представить всѣ недостатки нашего соціальнаго и политическаго строя. Вліяніе ея на учащуюся молодежь должно было быть захватывающее, а отсюда безпорядки и броженія, причины которыхъ лежали внѣ стѣнъ университетовъ. Теперь для министерской власти предстояла весьма трудная задача: какими мѣрами и средствами дать настроенію умовъ учащейся молодежи желательное направленіе. Всѣ мѣры, принимаемыя для водворенія порядка въ университетахъ, оказывались безсильными. Волненія среди студентовъ не только не утихали, но принимали все значительнѣйшія размѣры. Правительственная власть была крайне озабочена настроеніемъ умовъ учащихся. Вопросъ о мѣрахъ, которыми можно было бы предупредить эти безпорядки, разсматривался въ совѣтѣ министровъ. Здѣсь министръ Ковалевскій развилъ свой планъ, главная мысль котораго была та, что никакія репрессивныя мѣры, никакія строгости не приведутъ къ добру, а нужно усилить финансовыя средства университетовъ и дать имъ возможность развиваться въ научномъ отношеніи, соотвѣтственно потребностямъ времени и успѣхамъ знанія въ Западной Европѣ [1]).

Ковалевскому не пришлось провести надлежащихъ мѣръ для прекращенія броженій въ университетахъ. Его мѣсто вскорѣ занялъ графъ Путятинъ. Мѣропріятія этого министра, направленныя къ водворенію порядка въ средѣ высшихъ учебныхъ заведеній, ясно показываютъ, насколько плохо министерство понимало причины университетскаго броженія, а потому то всѣ принимаемыя имъ мѣры не только не вносили успокоенія, а напротивъ усугубляли броженіе. По вступленіи въ министерство гр. Путятинъ

---

[1]) Дневникъ Никитенко „Русск. Стар." LXIX, стр. 54, то же С. С. Татищевъ, н. с. т. II 242 стр.

ревностно взялся за выполненіе главной свой задачи: положить конецъ безпорядкамъ. Высочайше утвержденныя и разсмотрѣнныя еще ранѣе въ совѣтѣ министровъ, мѣры Путятина были всѣ чисто полицейскаго характера. Усиленіе строгости при пріемѣ въ университетъ, строгое исполненіе правилъ о полномъ подчиненіи учащихся университетскому начальству въ стѣнахъ университета и воспрещеніе всякихъ сходокъ студентовъ безъ разрѣшенія начальства, установленіе правилъ о точномъ посѣщеніи студентами лекцій съ соблюденіемъ порядка и тишины и съ воспрещеніемъ какихъ либо съ ихъ стороны выраженій одобренія или порицанія профессорамъ—вотъ рядъ мѣръ, имѣвшихъ цѣлью усилить надзоръ за студентами и тѣмъ прекратить волненія среди нихъ.

На университетское начальство возлагалась обязанность строго наблюдать за исполненіемъ студентами установленныхъ правилъ, а виновныхъ въ ихъ нарушеніи предписывалось увольнять изъ университета; вольнослушатели могли быть допускаемы на лекціи по усмотрѣнію начальства университета съ правомъ для профессоровъ увольнять изъ нихъ виновныхъ въ нарушеніи порядка. Приняты также и другія строгія мѣры включительно до предоставленія Кіевскому генералъ-губернатору права уволнять изъ университета св. Владиміра всѣхъ неблагонадежныхъ студентовъ [1]).

Эти мѣропріятія, несмотря на всю ихъ строгость, не въ состояніи были внести должнаго успокоенія въ среду университетской молодежи. Успокоеніе могъ внести только правильный ходъ преобразовательныхъ реформъ, согласованныхъ между собой. Въ то время, когда былъ разрѣшенъ вопросъ освобожденія отъ крѣпостной зависи-

---

1) См. и. об. д. ком. министровъ III т. II ч. 179 стр. и Татищевъ в. с. 244 стр.

мости, могло казаться страннымъ примѣненіе со стороны министерства подобныхъ мѣръ въ отношеніи къ университетамъ. Учащейся молодежи должно было казаться необходимымъ примѣненіе къ университетамъ совершенно другихъ мѣропріятій, направленныхъ къ освобожденію, наряду со всей русской жизнью, и университетовъ отъ крайняго гнета, которому они подверглись съ 48-го года.

Какъ разъ обратное замѣчалось въ освободительномъ движеніи. Противорѣчія и скачки были прежде всего въ самихъ мѣропріятіяхъ министерства народнаго просвѣщенія: изданныя мѣропріятія Путятина не гармонировали съ тѣми, которыя шли въ отмѣну всѣхъ распоряженій, изданныхъ въ періодъ упадка народнаго просвѣщенія—въ послѣднюю половину Николаевскаго царствованія.

Если прибавить къ этому неразумное примѣненіе къ дѣлу вышеназванныхъ репрессивныхъ мѣропріятій, то станетъ совершенно понятнымъ, что это примѣненіе еще болѣе усугубило броженіе въ средѣ учащейся молодежи и осенью 1861 года оно вылилось въ форму столь сильныхъ безпорядковъ, охватившихъ большую часть университетовъ, что усмирять ихъ пришлось уже вооруженной силой. Петербургскій университетъ, сначала закрытый временно, 20 дек. 1861 г. былъ закрытъ окончательно.

Такой результатъ мѣропріятій долженъ былъ убѣдить теперь правительство въ безполезности репрессивныхъ мѣръ. Необходимо было взглянуть на дѣло совершенно иначе. Императоръ Александръ II-й послѣ освобожденія крестьянъ, обративъ серьезное вниманіе на дѣло народнаго образованія, пришелъ къ убѣжденію, что надлежащія успокоеніе и улучшеніе можно внести въ состояніе нашихъ разсадниковъ просвѣщенія только путемъ коренного преобразованія всей системы народнаго образованія—высшаго, средняго и низшаго. Необходимо нужно было измѣ-

нить въ корнѣ самыя основанія воспитанія и образованія, на которыхъ оно до сего времени покоилось.

Александръ II лучше своихъ министровъ понималъ сущность настоящей постановки дѣла образованія, соотвѣтствующаго времени и потребностямъ. Ему казалось необходимымъ измѣнить всю систему народнаго образованія, которая находится подъ тяжелой опекой министерской власти, проникающей образованіе начиная съ университетскаго и кончая первоначальнымъ.

Общество занимало въ этомъ дѣлѣ роль пассивнаго зрителя тѣхъ мѣръ и циркуляровъ, которыми министерство направляло народное образованіе въ странѣ. Такая постановка образованія создавала прежде всего антогонизмъ между обществомъ и министерствомъ. Въ такомъ положеніи находилось дѣло народнаго образованія до времени (1862 г.) вступленія въ управленіе министерствомъ народнаго просвѣщенія статсъ-секретаря—Головнина.

Новому министру пришлось начать свою дѣятельность съ признанія, раздѣляемаго самимъ Императоромъ Александромъ II-мъ, что дѣло народнаго просвѣщенія въ странѣ поставлено слишкомъ плохо и требуетъ полнаго коренного преобразованія.

Въ системѣ высшаго образованія требовалось снять съ высшихъ учебныхъ заведеній министерскую опеку, дѣлавшую изъ нихъ учрежденія, служащія только видамъ правительственной власти, а потому и лишенныя свободы преподаванія и университетской автономіи. Въ отношеніи къ низшему образованію необходимо было, въ цѣляхъ развитія просвѣщенія, прекратить существовавшій тогда антогонизмъ по дѣламъ учебнымъ между вѣдомствомъ народнаго просвѣщенія и стремленіемъ общества вліять съ своей стороны на дѣло образованія въ Россіи.

Понявъ съ такой именно стороны задачу своей дѣятельности, Головнинъ, въ цѣляхъ ея лучшаго осуществленія, допустилъ широкую гласность, которая должна была привлечь образованное общество къ всестороннему обсужденію важнѣйшихъ преобразованій по народному просвѣщенію.

Эта гласность, казалось, должна была бы сообщить реформамъ болѣе раціональную и широкую постановку. Весь вопросъ сводился только къ тому, чтобы министерство при проведеніи реформъ согласовалось бы съ мнѣніемъ не реакціонеровъ-крѣпостниковъ, а людей, выражающихъ въ своихъ сужденіяхъ истинныя потребности просвѣщенія.

Въ частности, относительно реформы высшаго образованія въ странѣ, выяснились два несходные между собой взгляда. Болѣе консервативная часть общества стояла на полицейской точкѣ зрѣнія относительно организаціи университетовъ, а другая, во главѣ съ представителями новыхъ освободительныхъ теченій русской жизни, настаивала на требованіи университетской автономіи и свободы преподаванія.

Основная точка зрѣнія представителей первой части общества сводилась къ тому, чтобы сообщить устройству высшихъ учебныхъ заведеній такой характеръ, который сдѣлалъ бы невозможными всѣ безпорядки, столь частые въ то время. Но полицейскую точку зрѣнія на университетскую организацію нельзя было проповѣдывать въ такую освободительную эпоху въ столь грубой формѣ, какъ часто она проводилась въ предшествующее время.

Теперь необходимо было идеализировать эту точку зрѣнія, зачѣмъ дѣло не стало. Мы видимъ въ числѣ плановъ реорганизаціи университетской жизни планъ историка Костомарова, высказавшійся за учрежденіе безусловно открытыхъ сводныхъ университетовъ, въ которыхъ

студенты не отличались бы отъ посторонней публики. Эту же мысль проводилъ еще раньше извѣстный намъ баронъ Корфъ въ своемъ отдѣльномъ мнѣніи, представленномъ еще въ 1859 г. въ комиссію, разсматривавшую отчетъ министра народнаго просвѣщенія. Въ своемъ мнѣніи онъ исходитъ изъ той точки зрѣнія, что необходимо разрушить окончательно корпоративное устройство университетовъ. Теперь, университеты пользуются особымъ покровительствомъ сильнаго правительства, а потому корпоративное устройство не должно имѣть мѣста. Университетъ долженъ давать каждому желающему средство къ полученію высшаго образованія, а вмѣсто того онъ есть нѣчто замкнутое, какъ бы государство въ государствѣ; поддерживаемая историческая традиція создаетъ корпоративный духъ среди студентовъ, вѣрящихъ въ свои мнимыя права и потому оказывающихъ сопротивленіе цѣлыми массами; виновата въ этомъ не молодежь, не она дурна, а дурно учрежденіе. «Почему, спрашиваетъ баронъ Корфъ, слушатели въ университетѣ студенты, а не дворяне, не сыновья священниковъ? Домъ науки долженъ быть учрежденіеніемъ въ родѣ публичной библіотеки, въ которой бываютъ тысячи посѣтителей, но не бываетъ вовсе безпорядковъ, не бываетъ исторій; лекціи въ университетѣ должны носить характеръ публичныхъ чтеній; при такихъ условіяхъ не должно быть въ университетахъ никакихъ переводныхъ испытаній: испытанія для поступленія на государственную службу производятся отдѣльно, но къ такимъ испытаніямъ въ правѣ являться всѣ окончившіе гимназическій курсъ независимо отъ того, были ли они въ университетѣ или не были» [1]).

Повидимому, какъ и Костомаровъ, Корфъ исходитъ изъ идеальной точки зрѣнія. Но эта точка, въ сущности

---

[1]) Цитир. по И.Об. д. Комит. Министровъ т. III, часть I, 179—180 стр.

говоря, полицейская. Ею хотѣли подвести высшія заведенія подъ категорію всѣхъ другихъ безправныхъ русскихъ учрежденій. Подобная организація высшихъ заведеній желательная въ наше время, тогда не выдержала бы напора со стороны всесильной бюрократіи.

Извѣстный цензоръ и профессоръ Никитенко писалъ въ то время такъ про это мнѣніе: «Баронъ М. А. Корфъ предлагаетъ сдѣлать университеты совершенно открытыми для всѣхъ и каждаго, чрезъ что уничтожается самое имя студентовъ и такимъ образомъ прекращается ихъ корпоративное значеніе а студенты передаются «во власть нашей грубой полиціи» [1]).

Если можно сказать, что въ университетской организаціи не осуществилось мнѣніе, исходившее изъ лагеря ретроградовъ и имѣвшее цѣлью уничтоживъ университеты, основать въ провинціальныхъ городахъ отдѣльныя спеціальныя закрытыя школы, подобно Училищу Правовѣдѣнія и др. подобнымъ, то идеализированной полицейской точкѣ зрѣнія было отведено министерствомъ очень большое мѣсто въ той части устава 1863 года, которая имѣетъ отношеніе къ организаціи студенческаго быта. Мысль о прекращеніи студенческихъ безпорядковъ чрезъ запрещеніе корпоративнаго устройства студентовъ пришлась по вкусу министерству народнаго просвѣщенія. Уставъ 1863 г. не допускалъ никакихъ студенческихъ корпорацій, а своимъ §-мъ 103 онъ подчинялъ студентовъ внѣ зданій университета полицейскимъ установленіямъ на общемъ основаніи. Изъ другихъ мѣръ, имѣющихъ своей чадачей прекращеніе въ университетахъ безпорядковъ, уставъ указывалъ на усиленіе вліянія на студентовъ ученой корпораціи. Это вліяніе по смыслу устава

---

[1]) Никитенко II, 120. 288 стр. то же и Джаншіевъ, 282 стр. сн. 2 и 3 я.

должно было опираться на обширную автономію, предоставленную профессорской корпораціи.

Уставъ 1863 г. предоставилъ совѣтамъ значительную долю самоуправленія, сохранивъ однако за попечителемъ неопредѣленную, но довольно широкую дискреціонную власть (§ 26). Ему было предоставлено, между прочимъ, право пріостанавливать всякое рѣшеніе совѣта, несогласное съ уставомъ. Всѣ должности были выборныя по избранію профессоровъ и только утвержденіе въ нихъ предоставлялось министру.

Подводя итоги университетской реформы 1863 года, мы не можемъ не отмѣтить общаго ея характера, въ силу котораго вся она представляетъ рядъ полумѣръ на пути къ достиженію академической свободы въ организаціи высшаго образованія въ странѣ. Какъ плодъ неискренняго компромисса, она не могла гарантировать академической свободы, а потому, будучи большимъ шагомъ впередъ, не оправдала надеждъ, возлагаемыхъ на нее министромъ Головнинымъ, по предположенію котораго реформы, введенныя новымъ уставомъ, должны были вызвать въ положеніи университетовъ перемѣну къ лучшему.

Большинство изъ мѣръ, предположенныхъ въ уставѣ 1863 года, по мнѣнію Головнина будутъ «способствовать главной цѣли министерства народнаго просвѣщенія при реформѣ университетовъ, т. е. развитію ихъ научной дѣятельности и возстановленію спокойствія въ университетской жизни. «Большая же степень участія всѣхъ профессоровъ въ дѣлахъ университета возбудитъ въ нихъ и большее участіе къ его интересамъ и свяжетъ ихъ общею нравственною отвѣтственностью за благоденствіе университета, а предоставленіе каждому университету начертанія для себя правилъ по разнымъ предметамъ академической жизни, придерживаясь указаній министерства только въ главныхъ основаніяхъ, до-

ставитъ возможность каждому университету развиваться самобытно и своеобразно, смотря по мѣстнымъ потребностямъ» [1]).

Своеобразнаго и самобытнаго развитія университетской жизни на началахъ автономіи и свободы преподаванія не произошло. Направленіе ея осталось опять въ вѣдѣніи министра народнаго просвѣщенія. Этому способствовало, прежде всего, коренное преобразованіе министерства народнаго просвѣщенія въ 1863 году, сохранившееся, въ главныхъ чертахъ, до настоящаго времени. Правда, однимъ изъ основаній, на которыхъ должна была опереться реформа министерства народнаго просвѣщенія, должно было служить усиленіе власти мѣстныхъ учрежденій; но если представить себѣ, что, по связи съ этой реформой, власть попечителя была настолько расширена, что ему было предоставлено право окончательно рѣшать многія дѣла, то врядъ ли академическая автономія могла на первыхъ же порахъ получить полное свое осуществленіе.

Дѣйствительно, мы видимъ, что уже самое приведеніе въ дѣйствіе устава 1863 года, допускавшаго разнообразное развитіе общихъ нормъ для каждаго университета, соотвѣтственно мѣстнымъ условіямъ и потребностямъ, потребовало отъ министерства не только циркулярныхъ разъясненій точнаго смысла разныхъ статей устава, но и такихъ мѣропріятій, которыя давали опредѣленное направленіе развитію той или другой стороны университетской жизни. Уставъ предоставлялъ, напр., совѣту каждаго университета вырабатывать подробныя правила по учебной, административной и дисциплинарной части, изъ которыхъ одни должны были поступать на утвержденіе попечителя, другія—министра. То обстоятельство, что эти

---

[1]) Цит. по Татищову н. с. II томъ, 249 стр.

подробныя программы, выработанныя совѣтомъ, должны были представляться на утвержденіе или попечителя, или министра, давало возможность съ перваго же момента дѣйствія устава поставить университетское образованіе снова въ зависимость отъ видовъ правительственной власти.

Уже 20 іюля 1863 года, циркуляромъ предлагая черезъ попечителя университетамъ приступить къ составленію этихъ правилъ, министръ разъяснялъ, какія начала должны быть «*обязательно приняты въ основаніе*». Руководствуясь этой инструкціей, университеты должны были постепенно представлять на утвержденіе министерства подробныя правила, касавшіяся весьма многихъ сторонъ университетскаго быта, такъ напримѣръ: пріема въ студенты и допущенія вольнослушателей, обязанностей учащихся, взысканій за нарушеніе дисциплины, взиманія и распредѣленія спеціальныхъ суммъ, обязанностей проректора или инспектора, контроля надъ занятіями студентовъ, производства испытаній на ученыя степени, раздѣленія факультетовъ на отдѣленія и распредѣленія преподаванія [1])

Такой рядъ правилъ, требующихъ министерскаго утвержденія, долженъ былъ сузить кругъ университетской автономіи и свободы преподаванія. Авторитетъ независимаго свободнаго слова, съ которымъ выступили профессора въ обновленномъ университетѣ, долженъ былъ пасть, а вмѣстѣ съ нимъ пало нравственное вліяніе профессорской корпораціи на студентовъ. Это было начало кризиса университетской жизни. Послѣдующее время реакціи, которое намъ будетъ разсмотрѣно позже въ отдѣльной главѣ, смыло остатки свободы изъ университетской организаціи.

Судьба устава 1863 года была такова же, какъ и устава 1804 и 1835 года, отъ которыхъ по существу онъ не

---

[1]) См. ист. обз. д. М. Н. Просвѣщенія 422—423 стр.

такъ далеко ушелъ. Это судьба всѣхъ необезпеченныхъ негарантированныхъ свободъ, а, тѣмъ болѣе, судьба всѣхъ институтовъ, въ организаціи которыхъ сказываются полумѣры, какъ было съ уставомъ 1863 года. Какъ и многія другія созданія этого освободительнаго теченія въ русской жизни, начала университетской автономіи не получили непосредственнаго своего дальнѣйшаго развитія. Обстоятельства неблагопріятно сложились для всѣхъ реформъ: ихъ несогласованность со всѣмъ политическимъ устройствомъ Россіи должна была сказаться и въ отношеніи къ университетской организаціи 1863 года.

Отсутствіе среди другихъ государственныхъ учрежденій такого органа, который былъ бы настоящимъ выразителемъ желаній и потребностей страны, который служилъ бы для министерской власти тормазомъ въ ея постоянномъ отступленіи отъ законовъ, сказалось съ новой силой въ дѣятельности по народному образованію. Это послѣднее служило не выразительницей народныхъ нуждъ, а однимъ изъ видовъ правительственной власти.

Какъ было въ области высшаго просвѣщенія, такъ было и во всей системѣ средняго и низшаго образованія. Въ управленіе министерства народнаго просвѣщенія Головнинымъ былъ созданъ и новый уставъ гимназій и прогимназій. Его проэктъ создавался также при посредствѣ гласности. Видоизмѣненный въ Государственномъ Совѣтѣ, онъ высочайше утвержденъ 18 ноября 1864 года. Новыя гимназіи, учрежденныя на началахъ, свободныхъ отъ сословныхъ тенденцій прежняго времени, раздѣлены на два типа: реальныя и классическія. Общество, однако, въ силу самого устава, не могло имѣть большого значенія въ ихъ учрежденіи. Учрежденіе гимназій и прогимназій съ классическимъ или реальнымъ курсомъ предоставлялось усмотрѣнію министра народнаго просвѣщенія,

сообразно мѣстнымъ потребностямъ и учебнымъ средствамъ въ такомъ числѣ, какое укажетъ опытъ.

Такое почти полное игнорированіе общества при устройствѣ среднихъ учебныхъ заведеній врядъ ли могло возбудить ревность его къ ихъ поддержкѣ. Извѣстно, что ревность дворянства въ матеріальной поддержкѣ гимназіямъ постепенно падала, а довѣріе общества къ закрытымъ учебнымъ заведеніямъ ослабѣвало въ силу того, что министерство, взявъ въ свои руки все воспитаніе и образованіе и направляя ихъ, не отводило обществу никакой роли и никакого участія въ школьномъ дѣлѣ. Съ обществомъ почти не считались совершенно.

Естественно, что вскорѣ же послѣ введенія въ дѣйствіе устава 18 ноября 1864 года попечителямъ и ревизорамъ пришлось отмѣтить упадокъ школьной дисциплины и нѣкоторую нравственную деморализацію учащихся, а въ 1865 году министерство, жалуясь на равнодушіе общества къ дѣлу воспитанія, отказывалось отъ своей воспитательной роли, слагая главную воспитательную силу на родителей, родственниковъ и опекуновъ учащихся. Оно призывало ихъ принять «*непосредственное и живое участіе въ заботахъ начальства гимназій о нравственности обучающагося молодого поколѣнія*» [1]).

Такое признаніе министерства, казалось, должно было бы повести къ исправленію столь важнаго дифицита устава 1864 года. Однако на дѣлѣ вышло иначе. Министерство озаботилось улучшить воспитательную часть гимназій только тѣмъ, что вмѣсто прежнихъ надзирателей, отъ которыхъ не требовалось ни высшаго научнаго, ни педагогическаго образованія, предположило ввести при

---

[1]) Цит. по Ист. Обз. д. М. Н. Просв. 440 стр., но курсивъ нашъ.

гимназіяхъ и пансіонахъ воспитателей изъ лицъ, окончившихъ университетскій курсъ. Коренной же основной вопросъ о непосредственномъ живомъ участіи родителей въ заботахъ начальства гимназій о нравственности обучающагося молодого поколѣнія не былъ рѣшенъ министерствомъ, не смотря на признаваемую имъ самимъ необходимость.

Вопросъ о распространеніи начальнаго образованія въ массѣ народа долженъ былъ получить болѣе важное значеніе для министерства народнаго просвѣщенія чѣмъ вопросъ объ образованіи среднемъ и высшемъ. Нѣтъ нужды указывать значеніе образованія для крестьянъ при перемѣнахъ, происшедшихъ въ ихъ быту со времени ихъ освобожденія. Оно было такой же насущной потребностью крестьянскаго сословія, какъ и само освобожденіе его. Редакціонныя комиссіи, трудившіяся надъ составленіемъ положеній, обнародованныхъ 19-го февраля 1861 года, отлично понимали значеніе образованія для крестьянскаго сословія вмѣстѣ съ освобожденіемъ. Вотъ почему онѣ считали необходимымъ повсемѣстное учрежденіе народныхъ училищъ по селамъ и деревнямъ. Однако комиссіи должны были констатировать тотъ фактъ, что крестьяне не имѣютъ значительныхъ средствъ на содержаніе школъ, а потому правительству слѣдовало бы взять починъ въ этомъ важномъ дѣлѣ на себя, и также принять на себя хотя часть расходовъ по его осуществленію. Соображенія комиссій, по Высочайшему повелѣнію, были переданы изъ главнаго комитета по крестьянскому дѣлу на заключеніе министра народнаго просвѣщенія—гр. Путятина. По его предложенію и былъ составленъ общій планъ устройства приходскихъ, начальныхъ, сельскихъ и др. элементарныхъ школъ и училищъ въ особомъ комитетѣ изъ членовъ отъ министерствъ: народнаго просвѣщенія, государственныхъ имуществъ, удѣловъ, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, а

также православнаго духовенства. По этому плану всѣ народныя училища въ имперіи должны были въ учебномъ отношеніи зависѣть отъ министерства народнаго просвѣщенія, а хозяйственная часть въ училищѣ оставлялась въ завѣдываніи того общества, на счетъ котораго училище и содержится, какъ то предлагали редакціонныя комиссіи. Не было только по этому плану обязательнаго повсемѣстнаго учрежденія народныхъ училищъ по селамъ и городамъ. Такой планъ былъ переданъ государемъ Головнину при его вступленіи въ управленіе министерствомъ народнаго просвѣщенія. Ему же переданъ былъ и другой проэктъ устройства народныхъ училищъ, составленный въ ученомъ комитетѣ министерства народнаго просвѣщенія во время управленія имъ Ковалевскимъ и ставившій эти училища въ полную зависимость отъ министерства не только въ учебномъ отношеніи, но и въ хозяйственномъ.

И тотъ, и другой проэкты ничуть не рѣшали вопроса. Народному образованію съ первыхъ же шаговъ пришлось стать предметомъ пререканій между тремя различными силами. Съ одной стороны выступало притязаніе на руководство имъ духовенства съ его старинными тенденціями, съ другой—министерства народнаго просвѣщенія съ его бюрократическимъ началомъ и съ третьей стороны выступала новая, только что народившаяся общественная сила—земство, которому, по существу, и должно было принадлежать вѣдѣніе дѣла народнаго просвѣщенія.

Въ двухъ вышеуказанныхъ проэктахъ совершенно не отводилась мѣста въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія духовенству, а потому, естественно, что планъ, составленный особымъ комитетомъ, долженъ былъ возбудить протестъ святѣйшаго синода. Министру народнаго просвѣщенія пришлось по поводу этого заявить въ особой запискѣ, что протестъ святѣйшаго синода противъ проэкта общаго плана народныхъ училищъ основанъ на недоразумѣніи,

что министерство никогда не отрицало пользы училищъ, заводимыхъ духовенствомъ и не предполагало переводить ихъ въ свое вѣдомство.

Вопросъ о томъ, въ чьемъ вѣдѣніи должны находиться народныя училища, должно было разрѣшить высочайшее повелѣніе 18 января 1862 года, которымъ [1]) обезпечивалось право духовенства на участіе вмѣстѣ съ министерствомъ народнаго просвѣщенія въ дѣлѣ народнаго образованія.

Труднѣе было обезпечить себѣ подобное право земскимъ учрежденіямъ. Можетъ быть этотъ вопросъ такъ и заглохъ бы, если бы его не поднялъ баронъ Корфъ, главноуправляющій II отдѣленіемъ, на заключеніе котораго министръ народнаго просвѣщенія, еще ранѣе представленія въ Государственный Совѣтъ, передалъ проэктъ Положенія о начальныхъ народныхъ училищахъ. Поводомъ къ этому для Корфа послужило разсужденіе нѣкоторыхъ изъ губернскихъ дворянскихъ собраній о томъ, что народныя училища должны быть подчинены земскимъ учрежденіямъ. Баронъ Корфъ, энергично поддерживавшій эту мысль, писалъ министру народнаго просвѣщенія, что предположенные училищные совѣты, какъ губернскіе, такъ и уѣздные «будутъ совершеннымъ подобіемъ или повтореніемъ существующихъ уже у насъ многочисленныхъ и разнородныхъ мѣстныхъ комиссій и комитетовъ. Общій характеръ ихъ составляетъ бюрократическое направленіе, т. е. форма, лишенная въ большей части случаевъ жизни». Въ членахъ же училищныхъ совѣтовъ, какъ въ представителяхъ земства, невозможно, по самому ихъ положенію, предполагать незнакомство съ мѣстными потребностями. Еще менѣе можетъ быть рѣчи о сравненіи между тѣми и другими въ

---

[1]) Цит. по Ист. Обз. д. М. Н. Просвѣщенія 445 стр. то же Татищевъ н. с. 251—253 стр.

отношеніи къ средствамъ для устройства и поддержанія народныхъ училищъ. Соображенія приводятъ Корфа къ признанію, что земскія учрежденія представили бы болѣе ручательствъ въ успѣхѣ даннаго дѣла, нежели предположенные училищные совѣты.

Это мнѣніе не нашло полнаго отклика въ министрѣ Головнинѣ, который не шелъ дальше согласія поручить земскимъ учрежденіямъ заботу объ увеличеніи матеріальныхъ средствъ училищъ и о способахъ учрежденія новыхъ школъ.

Эти два несходные между собой взгляда выступили наружу и при обсужденіи проэкта положенія въ Соединенныхъ Департаментахъ Государственнаго Совѣта, гдѣ взглядъ барона Корфа защищалъ бывшій министръ народнаго просвѣщенія—Е. П. Ковалевскій. «Необходимо, говорилъ онъ, чтобы общество, какъ и во всѣхъ странахъ, приняло дѣятельное въ просвѣщеніи участіе, сколько для воспособленія правительству въ финансовомъ отношеніи, столько же и потому, чтобы развить въ самомъ себѣ начала предполагаемаго самоуправленія въ хозяйственномъ смыслѣ и *возбудить въ немъ энергію къ общественнымъ дѣламъ, уснувшую отъ безпрерывно и вездѣ продолжающейся надъ нимъ опеки*, породившій въ немъ апатію и привычку возлагать все на правительство»... Ему то въ лицѣ его представителей — земскихъ учрежденій—«слѣдуетъ предоставить и наблюденіе за ними, тѣмъ болѣе, что на такое наблюденіе у самого правительства не хватитъ средствъ, не столько по недостатку агентовъ, сколько по существу дѣла».

Съ мнѣніемъ Ковалевскаго согласились два члена Совѣта: баронъ Корфъ и Хомутовъ, а по мнѣнію остальныхъ шести членовъ, въ числѣ которыхъ былъ и Головнинъ, можно было допустить участіе земства въ дѣлѣ народнаго образованія, но не въ такомъ широкомъ объемѣ.

Допуская его участіе даже въ завѣдываніи школами, они находили необходимымъ, въ силу единства образованія для всей имперіи, не «только сосредоточить завѣдываніе этимъ важнымъ дѣломъ въ центральномъ управленіи министерства народнаго просвѣщенія, но и имѣть вездѣ мѣстные органы управленія». Участіе земства въ управленіи училищами должно было выражаться въ формѣ назначенія членовъ отъ земства въ уѣздные и губернскіе училищные совѣты [1]).

Такъ три вѣдомства совмѣстно должны были направлять къ одной общей цѣли дѣло народнаго образованія. Въ какое взаимоотношеніе они встали между собой въ послѣдующее время и какой результатъ вышелъ отсюда для самаго дѣла народнаго образованія, мы постараемся показать въ одной изъ послѣдующихъ главъ.

ГЛАВА XVIII-я

Министерская власть и цензурная реформа при Александрѣ II.

Эпоха великихъ реформъ началась съ признанія прежде всего вреда отъ крайняго стѣсненія мысли и всякой живой иниціативы. Предшествующее царствованіе, какъ нельзя лучше, доказало своимъ пренебреженіемъ къ свободной мысли весь вредъ, который получаетъ общество и само правительство отъ стѣсненія мысли.

Канцелярская тайна, тяготѣвшая надъ всѣми дѣйствіями властей, не могла ужиться съ свободой печати. Къ тому же порабощеніе народной массы и произволъ власти, дошедшіе до высшей степени развитія, не могли допустить свободнаго обсужденія въ печати того тяжелаго положенія, въ которомъ находилась русское общество.

---

[1]) И. Об. д. М. Н. Просв. 449—450 стр. Татищевъ.—255—256 стр.

Начала, внесенныя въ нашу жизнь послѣ 1861 года, воплотились въ сельскомъ самоуправленіи, въ земскихъ учрежденіяхъ, въ новыхъ судахъ—словомъ, въ учрежденіяхъ, отличительной чертой которыхъ служитъ гласность и общественность.

Отсутствіе гласности должно было поставить каждое изъ этихъ учрежденій въ очень двусмысленное положеніе и, прежде всего, къ самому обществу. Свобода печати одна въ состояніи была бы сообщить извѣстную жизненную силу и значеніе вновь образованнымъ учрежденіямъ.

Эта свобода имѣла еще большее значеніе, какъ охранительница правъ личности и учрежденій, построенныхъ на началахъ самоуправленія, противъ посягательствъ на нихъ со стороны центральной министерской власти. Читатель могъ замѣтить изъ предыдущаго изложенія, какими полумѣрами отзываются большинство изъ реформъ эпохи первыхъ десяти лѣтъ. Нося не вполнѣ законченный видъ, они требовали окончательнаго ихъ разрѣшенія и въ концѣ концовъ одного — завершенія коренной политической реформой. Въ дальнѣйшемъ осуществленіи реформъ печать, какъ выразительница общественнаго мнѣнія, могла имѣть громадное боевое средство противъ притязаній министерской власти, готовой снова распространить свою опеку на освобожденное отъ крѣпостническихъ началъ русское общество съ его учрежденіями, построенными до нѣкоторой степени на началахъ самоуправленія и независимости въ нѣкоторыхъ дѣлахъ отъ центральной власти. Теперь вопросъ сводился къ тому, чтобы постепенно расширить этотъ кругъ дѣлъ и глубже провести въ управленіи начала децентрализаціи. Свобода печати, выражая истинныя потребности общества, несомнѣнно могла играть въ осуществленіи ихъ великое значеніе. Она способствовала тому, чтобъ русскій народъ могъ бы защищать

и развивать учрежденія, построенныя на общественныхъ элементахъ.

Обратимся теперь къ печати и посмотримъ, соотвѣтствовали ли правительственныя постановленія о ней новому ея назначенію, которое она должна была бы получить со времени великихъ освободительныхъ реформъ Александровскаго царствованія. Собственно говоря, на первыхъ порахъ новаго царствованія трудно было установить какіе-нибудь руководящіе принципы въ области цензуры. Когда послѣ Крымской войны послѣдовалъ взрывъ реформеннаго энтузіазма, общественное увлеченіе въ области выраженія мысли было столь велико, что, не смотря на сохранившіяся нетронутыми, практиковавшіяся въ предшествующую эпоху цензурнаго террора, мѣропріятія, оно прорвалось наружу, какъ великая стихійная сила, которую трудно сдержать строгими уставами и циркулярами. Этотъ смутный и хаотическій періодъ въ исторіи русской цензуры Скабичевскій удачно называетъ «временемъ цензурной анархіи», понимая ее въ смыслѣ отсутствія въ цензурѣ «руководящаго принципа, опредѣленныхъ требованій, единства въ отправленіи ею своихъ обязанностей» [1]).

Печать отъ этого только выиграла. Поднявшись до пониманія истиннаго значенія свободы печати, литература имѣла господствующій голосъ въ русской жизни и оказала какъ самому правительству, такъ и обществу громадныя услуги при разрѣшеніи многихъ вопросовъ, имѣющихъ государственное значеніе. Значеніе независимаго слова было столь велико, что увлекло значительную часть самихъ цензоровъ и весьма распатало предубѣжде-

---

[1]) Скабичевскій н. с. 389—390 стр.

нія противъ него. Такое его значеніе было оцѣнено и министерской властью, какъ видно изъ всеподданнѣйшей записки, представленной Норовымъ въ 1858 году. «Для Россіи писалъ онъ, наступаетъ теперь новая эпоха, и въ дѣлѣ ея обновленія литература призвана играть немаловажную роль... Можетъ ли она молчать о томъ, что въ помышленіяхъ каждаго и у каждаго на языкѣ? Литература должна содѣйствовать и помогать обществу въ уразумѣніи и присвоеніи побѣдъ, одержанныхъ наукою и просвѣщеніемъ въ пользу правительства и въ пользу управляемыхъ». Признавая ея значеніе для знакомства общества съ вопросами финансовъ, законодательства и др., министръ долженъ былъ, сознаться, однако, что «эта важная общественная сила связана и затруднена въ приложеніи своего вліянія. При тѣхъ цензурныхъ требованіяхъ, которыя еще въ настоящее время существуютъ, невозможно изученіе ни всеобщей исторіи, ни законодательства, ни статистики» [1])...

Въ числѣ сторонниковъ большой свободы печати выдавались и многія другія, близко стоявшія къ цензурѣ, административныя власти—какъ, напримѣръ, товарищъ министра народнаго просвѣщенія—Вяземскій, членъ главнаго управленія цензуры—Скрипицынъ, попечители С.-Петербургскаго и Московскаго учебныхъ округовъ—кн. Щербатовъ и генер. Назимовъ. Нужно сказать, однако, что несмотря на свое, повидимому, большое вниманіе, въ области цензуры они не создали ни одного акта, который запечатлѣлъ бы ихъ понятія о свободѣ печати.

При нихъ не были отмѣнены прежнія стѣснительныя постановленія о цензурѣ съ духомъ канцелярской

---

[1]) Ист. свѣд., стр. 81—83, 103—105. См. „Русская печать и цензура въ прошломъ и настоящемъ". Сборн. статей В. Розенберга и В. Якушкина. Москва. 1905 г. 75—76 стр.

рутины. «Сама жизнь, общее направленіе и оживленіе неизбѣжно вносили, по словамъ В. Якушкина [1]), смягченіе въ цензурную практику, поддавшуюся, такимъ образомъ, вліянію жизненныхъ требованій. Сохранившееся же вліяніе прежнихъ началъ въ цензурномъ дѣлѣ, имѣло своимъ слѣдствіемъ то, что всѣ льготы, пріобрѣтенныя печатью, носили характеръ случайности и непрочности.

Можно себѣ представить, какой былъ былъ разладъ между тѣмъ, что было въ дѣйствительности и тѣмъ, чего требовали законодательные акты о цензурѣ. Результатомъ этого разлада естественно должно было произойти отсутствіе единства и послѣдовательности въ дѣйствіяхъ цензуры

«Сближая и сопоставляя между собой всѣ различныя мнѣнія относительно обязанностей цензуры и значенія литературы, говоритъ одна оффиціальная записка 1862 г., нетрудно представить себѣ, къ какимъ противоположнымъ и разнороднымъ требованіямъ должна была поддѣлываться первая и съ какими затрудненіями бороться вторая; въ борьбѣ этой, конечно, не всегда сохранялось хладнокровіе съ ея стороны и это подавало поводъ къ горькимъ жалобамъ «и если литература дѣлала промахи, бывала заносчива и говорила иногда раздражительнымъ тономъ, то и обвиненія противъ нея были неувѣренныя... Колеблемая многоразличными воззрѣніями на дѣла прессы, цензура не находила твердой опоры и въ своихъ постановленіяхъ, ибо *все основывалось не на точныхъ законахъ, а рѣшалось всего болѣе тактомъ и личныхъ взглядовъ цензоровъ и требованіями лицъ, вліявшихъ на цензуру*» [2]).

---

[1]) Ibidem.

[2]) Цит. по Ист. Об. д. М. Н. Просвѣщенія, 388—389 стр. но курсивъ нашъ.

Такимъ образомъ, довѣрчивое, повидимому, отношеніе къ печати, выражавшееся въ томъ, что въ періодическихъ изданіяхъ обсуждались темы такого характера, какихъ не допускала цензурная практика предшествующей эпохи, казалось простымъ напустительствомъ со стороны правительства въ ущербъ существовавшему законодательству о цензурѣ. Правительство въ любой моментъ могло издать циркуляръ, запрещающій обсужденіе нежелательнаго для него вопроса. Такъ, напримѣръ, цензура весьма снисходительно относилась къ обсужденію въ періодическихъ изданіяхъ вопроса о личномъ и общинномъ землевладѣніи и позволяла свободно высказываться о всякихъ мѣрахъ, не исключая и самыхъ крайнихъ.

Но такъ дѣло обстояло только до того времени, пока не появилась въ двухъ книжкахъ «Современника», еще ранѣе распространенная въ рукописи, статья профессора Кавелина, въ которой онъ высказывалъ довольно рѣзкія сужденія о русскомъ государственномъ строѣ вообще и объ отношеніяхъ Верховной власти къ разнымъ сословіямъ, а этихъ послѣднихъ между собой. Въ своей статьѣ по крестьянскому вопросу Кавелинъ приходилъ къ тремъ слѣдующимъ выводамъ: 1) крѣпостныхъ слѣдуетъ освободить вполнѣ, совершенно изъподъ зависимости господъ; 2) ихъ слѣдуетъ освободить не только со всѣмъ принадлежащимъ имъ имуществомъ, но и непремѣнно съ землею въ размѣрѣ того надѣла, которымъ они теперь пользуются, и 3) освобожденіе должно совершиться не иначе, какъ съ вознагражденіемъ помѣщика путемъ выкупа.

Статья Кавелина была признана Главнымъ Комитетомъ вредной и опасной. Пропустившему ее въ печать, сторонникъ большей свободы печати, попечителю Петербургскаго учебнаго округа—князю Щербатову—сдѣланъ выговоръ; Кавелинъ отставленъ отъ должности преподавателя наслѣднику русскаго права, а министръ народнаго

просвѣщенія, Ковалевскій, приглашенъ сдѣлать по цензурному вѣдомству распоряженіе о недопущеніи въ печати статей, подобныхъ статьѣ Кавелина. Какъ видно, статья его измѣнила взглядъ правительства на участіе въ разрѣшеніи крестьянскаго вопроса повременной печати.

Нѣсколько дней спустя былъ переданъ Ковалевскому къ подписанію и исполненію циркуляръ, которымъ запрещалось допускать къ напечатанію такія статьи, въ какой бы формѣ онѣ ни были, кои могутъ волновать умъ помѣщиковъ и крестьянъ и не отступать отъ духа и смысла правилъ, указанныхъ уже по сему предмету Его Императорскимъ Величествомъ въ минувшемъ январѣ. «Его Величеству угодно, говорилось въ циркулярѣ, чтобы съ изданіемъ нынѣ особой программы для занятій дворянскихъ комитетовъ объ улучшеніи быта помѣщичьихъ крестьянъ, цензура дозволяла къ напечатанію только тѣ чисто ученыя, теоретическія и статистическія статьи, гдѣ обсуждаются исключительно предметы сельскаго хозяйства и благоустройства, статьи, не противныя духу и направленію означенной программы, не вдаваясь отнюдь въ сужденія будущаго устройства крестьянъ, въ окончательномъ періодѣ предпринятаго правительствомъ преобразованія».

Вмѣстѣ съ запрещеніемъ критики главныхъ началъ, въ Высочайшихъ рескриптахъ и въ означенной выше программѣ указаннымъ циркуляромъ постановлялось въ заключеніе, «чтобъ въ отдѣльныхъ листкахъ, продаваемыхъ нынѣ на улицахъ и перекресткахъ, не было вовсе допускаемо сужденій и статей, вообще до крестьянскаго вопроса относящихся, и чтобы было обращено особое, строгое вниманіе на отдѣльные книжки, издаваемыя для простого народа, дабы въ нихъ не было допущено не только ничего несогласнаго съ постановленными для устройства крѣпостного сословія началами, но и ничего такого, что могло

бы давать поводъ, хотя и намеками, къ превратнымъ толкованіямъ» [1]).

Такъ закончилось вмѣстѣ съ изданіемъ этого циркуляра обсужденіе въ печати столь жгучаго вопроса, каковъ былъ крестьянскій вопросъ. Не смотря на всю очевидную пользу печатной гласности крестьянской реформы, какъ для самого общества, такъ и для правительства, мы не видимъ вслѣдствіе цензурнаго стѣсненія, чтобы вопросъ крестьянской реформы такъ живо обсуждался въ прессѣ. Скоро его обсужденіе почти совсѣмъ прекратилось.

Мы обратили вниманіе на отношеніе правительственной власти къ обсужденію въ прессѣ крестьянскаго вопроса за тѣмъ, чтобы показать всю неестественность отношеній правительства къ прессѣ Свобода печати не была признана юридически, не смотря на всю необходимость этого признанія. Напротивъ, видимъ, что издается еще не одинъ циркуляръ, примѣнявшій цензурныя строгости и къ другимъ вопросамъ. Цензурныя же послабленія, съ своей стороны, внося въ практику массу противорѣчій и произвола нисколько, не упрочивали положеніе прессы. Чувствовалось и ясно сознавалось какъ правительствомъ, такъ и обществомъ только одно—это всевозможныя неудобства отъ такого довольно неопредѣленнаго двойственнаго положенія прессы. Сознавалась мысль о необходимости преобразовать постановленія о цензурѣ.

Въ 1857 году министру А. С. Норову была объявлена Высочайшая воля о составленіи новаго цензурнаго устава. Созданный для этой цѣли комитетъ не успѣлъ выполнить возложенной на него задачи вслѣдствіе выхода въ отставку, какъ самого министра, такъ и его товарища—кн. Вяземскаго. Взгляды А. С. Норова на цензуру мы

---

[1]) Цирк. Мин. Нар. Просвѣщенія 22 апр. 1858 г. Цит. по Татищеву, т. I, 325—326 стр.

уже видѣли выше изъ представленной не задолго до своего ухода государю записки о задачахъ цензурной реформы. Эти взгляды совершенно другіе, чѣмъ тѣ, какіе проводилъ послѣ отставки Норова, учрежденный въ январѣ 1869 года подъ предсѣдательствомъ гр. А. В. Адельберга, особый негласный «Комитетъ по дѣламъ книгопечатанія», которому вмѣнялось въ обязанность «*принятіе мѣръ къ правильному и соотвѣтственному видамъ правительства направленію нашей литературы*».

Но этому комитету трудно было подчинить нашу литературу правительственному вліянію и вотъ почему въ октябрѣ того же года онъ въ своемъ представленіи на Высочайшее усмотрѣніе самъ ходатайствуетъ о прекращеніи своего существованія. По его мнѣнію, только съ уничтоженіемъ множественности цензуръ и посредствомъ образованія вполнѣ самостоятельнаго цензурнаго вѣдомства подъ предсѣдательствомъ министра народнаго просвѣщенія и при помощи большой правительственной газеты можно достичь главной цѣли—подчинить литературу правительственному вліянію [1]).

Но сами министры народнаго просвѣщенія думали иначе. Они все болѣе и болѣе приходятъ къ мысли о невозможности принимать на себя чисто полицейскую обязанность — слѣдить за благонамѣренностью прессы. Все больше и больше укореняется мысль о томъ, что цензурному вѣдомству гораздо естественнѣе принадлежать министерству внутреннихъ дѣлъ въ силу того, что полицейскій надзоръ входилъ въ сферу этого министерства, а никакъ не министерства н. просвѣщенія. Такъ думалъ Ковалевскій [2]). Ту же мысль раздѣлялъ и его пріемникъ

---

[1]) См. „Объяснительную записку къ проэкту новаго цензурнаго устава 1859 г." 109—110 стр., то же И. О. д. М. Н. Просвѣщенія 391 стр.

[2]) Скабичевскій н. с. 464 стр.

гр. Путятинъ, сдѣлавшій въ этомъ смыслѣ всеподданѣйшій докладъ. Очевидно, требовались чрезвычайныя усилія для полицейскаго воздѣйствія на печать, столь открыто заявившую о необходимости расширенія круга реформъ.

Результатомъ этого было то, что въ 1862 г. высшій контроль за цензурой уже цѣликомъ почти переходилъ къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Слѣдующій годъ окончательно рѣшилъ этотъ вопросъ. Головнинъ 10 янв. 1863 г. вошелъ въ совѣтъ министровъ съ докладомъ, въ которомъ высказалъ принципіальныя соображенія, по которымъ цензурное вѣдомство должно перейти въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ «Министерство народнаго просвѣщенія, писалъ онъ, имѣетъ обязанностью покровительствовать литературѣ, заботиться о ея развитіи, о преуспѣяніи оной. Посему оно находится къ литературѣ въ отношеніяхъ болѣе близкихъ, чѣмъ всякое другое вѣдомство и весьма естественно, что, вслѣдствіе обязанности покровительствовать литературѣ, не можетъ быть ея строгимъ судьей... Сверхъ того, министерство народнаго просвѣщенія обязано содѣйствовать движенію впередъ науки по всѣмъ отраслямъ оной, а для того необходима свобода анализа. Только вслѣдствіе свободнаго доступа, изъ столкновенія разнообразнѣйшихъ мнѣній выходитъ съ торжествомъ истина. Цензура, какъ бы не довѣряя тому, что истина восторжествуетъ, оберегаетъ то, что въ данный моментъ считаетъ за истину и ставитъ границы свободѣ разсужденій? Министерство народнаго просвѣщенія, завѣдывая цензурой, старается медленно, осторожно отодвигать эти границы и доставлять литературѣ болѣе и болѣе простора, сдерживая и запрещая крайности. При оцѣнкѣ крайностей дѣйствуетъ, конечно, болѣе или менѣе, произволъ каждаго отдѣльнаго цензора, но каждый цензоръ, находясь въ вѣдѣніи министерства народнаго просвѣщенія, непремѣнно подчиняется общему направле-

нію; *а это общее направленіе есть направленіе болѣе снисходительное, которое стремится къ тому, чтобы дать болѣе простора печатному слову»*. Обращаясь затѣмъ къ разрѣшенію коренного вопроса, онъ говоритъ: «Положеніе министерства внутреннихъ дѣлъ въ отношеніи къ цензурѣ совсѣмъ другое. На него не возложена обязанность покровительствовать литературѣ, помогать ей, изыскивать средства къ ея развитію. Оно обязано только наблюдать за не нарушеніемъ закона и способнѣе министерства народнаго просвѣщенія оцѣнивать важность нарушенія, ибо имѣетъ свѣдѣнія черезъ высшую полицію о разныхъ неблагонамѣренныхъ стремленіяхъ, которыя проявляются въ государствѣ другимъ путемъ и потому въ состояніи судить о томъ—есть ли связь между ними. Роль министерства внутреннихъ дѣлъ въ цензурѣ яснѣе, опредѣлительнѣе и проще, а потому и самая цѣль достижимѣе» [1]).

Такъ торжественно министерство народнаго просвѣщенія отказывалось отъ обязанности покровительствовать литературѣ. Нельзя конечно допустить, чтобы въ данномъ случаѣ для Головнина имѣло значеніе противорѣчіе принциповъ, неизбѣжно сталкивающихся между собой. Неужели, въ самомъ дѣлѣ, можно переходить въ своихъ стремленіяхъ отъ покровительства литературѣ къ тому, чтобъ тѣснить свободу «анализа идей». Правда, для министерства народнаго просвѣщенія предстояла нелегкая задача устранить эти противорѣчія, но нельзя сказать, чтобъ они были неустранимы.

---

[1]) „Всеподданнѣйшій докладъ министра народнаго просвѣщенія по проэкту устава о книгопечатаніи, читанный въ совѣтѣ министровъ 10-го янв. 1863 года. С.П. 1863 г. 4—5 стр.; то же Мих. Лемке: „Эпоха цензурныхъ реформъ“ 1859—1865 г.г. С.Пб. 1904 г. 261—263 стр. то же Гр. Джаншіевъ в. с. 369 стр.

Потребности жизни, какъ мы замѣтили въ началѣ главы, требовали иного разрѣшенія вопроса о прессѣ. Задачи общественной жизни требовали свободы печати, а выходило какъ разъ обратное. Головнинъ весь свой докладъ сводилъ къ передачѣ цензуры въ болѣе строгое вѣдомство—министерство внутреннихъ дѣлъ. Тогда же, 10 января 1863 года, состоялось высочайшее повелѣніе: «исполнить согласно заключенію министра народнаго просвѣщенія».

Такъ легко и скоро произошла реформа, передавшая министерству внутреннихъ дѣлъ столь важное дѣло, въ которомъ министерство народнаго просвѣщенія стремилось осуществить цѣль: «итти къ большему простору печатнаго слова, причемъ преступленія его карались бы судомъ и выводился бы болѣе и болѣе произволъ изъ области цензуры» [1]).

Для рѣшенія этого вопроса министерствомъ народнаго просвѣщенія были подготовлены даже обширные матеріалы [2]). Они оказались непригодными для министерства внутреннихъ дѣлъ, къ которому переходило теперь и руководство реформою законодательства о печати. Это послѣднее постаралось создать такого рода проэктъ устава, который съ виду давалъ видимыя облегченія печати, а въ сущности открывалъ обширное поле для произвольной дѣятельности власти—министра внутреннихъ дѣлъ—въ области прессы. На этомъ уставѣ, получившемъ утвержденіе 6 апрѣля 1865 года, запечатлѣлись всѣ черты двойственности, которыми была исполнена цензурная практика въ описываемое нами время. Онъ, какъ будто, считался съ потребностями русской

---

[1]) Обз. дѣят. м. н. просвѣщенія за 1862 63 и 64 г.г. 29 стр.

[2]) См. ст. В. Якушкина, въ сборн. „Русская печать и цензура“ 83—84 стр.

литературы, желалъ «дать отечественной печати возможныя облегченія и удобства», какъ говорилось даже въ самомъ указѣ сенату. Эти облегченія и удобства сводились къ освобожденію отъ предварительной цензуры весьма многихъ печатныхъ произведеній въ обѣихъ столицахъ и повсемѣстно. Но всѣ эти удобства должны были парализоваться постановленіями устава, которыми повременныя изданія, въ случаѣ замѣченнаго имъ вреднаго направленія, подлежать дѣйствію административныхъ взысканій со стороны министерства внутреннихъ дѣлъ. Правда, въ уставѣ было отведено мѣсто и судебной отвѣтственности, которой подвергаются всѣ вообще печатныя произведенія въ случаѣ нарушенія законовъ, но и эти мѣры должны были также парализоваться административнымъ произволомъ министерства въ формѣ административныхъ взысканій. Кромѣ того необходимо замѣтить, что и самый кругъ выпускаемыхъ безъ предварительной цензуры произведеній весьма суживался постановленіями и другихъ законодательныхъ актовъ. Такъ § 25 правилъ 6 апрѣля 1865 г. о повременныхъ изданіяхъ обязывалъ ихъ издателей, въ случаѣ освобожденія отъ предварительной цензуры, представлять въ цензурные комитеты ежедневныя и сженедѣльныя изданія одновременно съ приступомъ къ печатанію номера, всѣхъ другихъ—за два дня до разсылки послѣдняго подписчикамъ и въ продажу. Затѣмъ въ правилахъ о типографіяхъ, литографіяхъ и металлографіяхъ сказано, что всякое сочиненіе безъ предварительной цензуры, кромѣ «объявленій присутственныхъ мѣстъ и произведеній, имѣющихъ общежитейскія и домашнія потребности»—можетъ быть выпущено въ свѣтъ не прежде, какъ по истеченіи трехдневнаго срока съ полученія росписки въ принятіи цензурнымъ комитетомъ узаконеннаго числа экземпляровъ (§ 12, 13).

Но и это еще не все, что суживало отдѣлы I и II указа. Отдѣлъ II указа, по которому всѣ печатныя произведенія, въ случаѣ нарушенія въ нихъ законовъ, подвергаются судебному преслѣдованію, также суживался значительно ст. 14 о типографіяхъ, по которой: «въ тѣхъ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда по значительности вреда, предусматриваемаго отъ распространенія противузаконнаго сочиненія или повременнаго изданія, наложеніе ареста не можетъ быть отложено до судебнаго о семъ приговора, совѣту главнаго управленія и цензурнымъ комитетамъ предоставляется право немедленно останавливать выпускъ въ свѣтъ сего сочиненія, не иначе, впрочемъ, какъ начавъ въ то же самое время судебное преслѣдованіе противъ виновнаго. Наконецъ, при разрѣшеніи новаго органа прессы, министерству предоставлялось право дозволять его или безъ предварительной цензуры, или съ нею [1]).

Такимъ образомъ, опредѣляя значеніе закона 6 апр., нельзя не притти къ тому заключенію, что этотъ законъ не внесъ никакого коренного измѣненія въ русское законодательство о печати и не осуществилъ одну изъ первыхъ задачъ, которую должно было бы поставить законодательство о печати, а именно—возстановленіе жизненной правды въ отношеніяхъ правительства къ литературѣ. Да и трудно было возстановить эту жизненную потребность страны, когда въ основу постановленій о печати 6 апрѣля легло реакціонное французское законодательство временъ Второй имперіи, въ силу чего наше законодательство о печати есть вѣрная копія, снимокъ съ законодательства страны, гдѣ, по выраженію проф. Градовскаго—этого въ то время поборника свободы печати—«фальшь и ложь цѣлыхъ восемнадцать лѣтъ служили основаніемъ государственной и общественной жизни».

---

[1]) Лемке, н. с. 390—394 стр.

Итакъ, измѣнилось ли положеніе нашей печати? Да. Если положеніе ея до 1865 года называютъ крѣпостнымъ, то послѣ этого года его можно назвать осаднымъ [1]).

Министерская власть и перемѣны въ бюджетномъ хозяйствѣ при Императорѣ Александрѣ II-мъ.

Царствованію Александра II-го предстояла весьма сложная и весьма трудная задача въ области бюджетнаго хозяйства, предстояла, пожалуй, не менѣе важная реформа въ области финансовъ, чѣмъ крестьянская реформа. Если послѣдняя касалась только одной половины населенія, то финансовая реформа имѣетъ въ виду экономическое положеніе всего населенія, а также имѣетъ значеніе и для всей будущности государства.

Надлежало кореннымъ образомъ переустроить всю финансовую систему, которая находилась въ болѣе плачевномъ положеніи, чѣмъ всѣ прочія отрасли государственнаго управленія. Всѣ стороны этой системы страдали глубокими недостатками какъ съ внѣшней, такъ и съ внутренней стороны. Съ внѣшней стороны неустойчивость бюджета происходила отъ того, что каждое министерство имѣло свой отдѣльный бюджетъ и не только по расходу, но и по докладу. Каждое министерство, будучи какъ бы государствомъ въ государствѣ, имѣло въ своемъ завѣдываніи свои исключительные особые источники дохода, не входившіе въ общій бюджетъ.

Происходило то, что исполненіе составленной и утвержденной ежегодно государственной росписи становилось необязательнымъ для всякаго изъ министерствъ. Министерства могли испрашивать себѣ дополнительныя

---

[1]) Проф. Градовскій: „О свободѣ русской„ посмертн. изд. 6—9 стр. и Гр. Джаншіевъ н. с. 370—371 стр

ассигнованія безъ всякаго соображенія съ общими средствами и нуждами государства, а равно могло и увеличивать, по своему усмотрѣнію, смѣтное ассигнованіе расходовъ вопреки утвержденной смѣты. Министерство могло даже увеличивать смѣтное ассигнованіе передвиженіями кредитовъ изъ одного смѣтнаго назначенія въ другое. Законъ не давалъ на это никакихъ ограниченій.

Естественно, что государственная роспись не представляла и тѣни того, что было въ дѣйствительности. Если же обратить вниманіе на внутреннюю сущность бюджета, то увидимъ, что почти всей своей тяжестью онъ ложился на бѣднѣйшіе классы народа, а главной статьей дохода служилъ питейный налогъ, который взимался посредствомъ откупа—этого убыточнаго способа взиманія налоговъ какъ для казны, такъ и для народа. Главную же часть расходовъ поглощало военное министерство, а меньше всего—народное просвѣщеніе и другія чисто общественныя потребности.

Самостоятельное распоряженіе источниками доходовъ вело къ тому, что министры не соображались съ общими нуждами и потребностями государства. Бюджетъ, какъ и всѣ другія области управленія, служилъ скорѣе правительственнымъ видамъ, чѣмъ общественнымъ потребностямъ. Естественно, что у общества не было къ нему довѣрія, а министерская власть старалась скрывать отъ него темной завѣсой государственную роспись. Правда, существовалъ контролъ, отчетность, но она производилась въ тѣхъ же самыхъ вѣдомствахъ, которыя производили расходы, собирали доходы, такъ что лица повѣрявшія всегда зависѣли отъ главныхъ распорядителей, государственный же контроль получалъ только выверенныя уже цифры общихъ доходовъ и расходовъ. Врядъ ли при такомъ порядкѣ отчетности возможно было бы подвергнуть критикѣ какъ правильность и законность

дѣйствій самихъ распорядительныхъ управленій, такъ равно цѣлесообразность бюджета общественнымъ потребностямъ [1]).

Трудно пережитая, особенно въ финансовомъ отношеніи, крымская компанія заставила обратить усиленное вниманіе императора на устройство финансовой системы, оказавшейся въ крайне плачевномъ состояніи. Ознакомившись съ росписью 1857 года, Александръ Павловичъ повелѣлъ членамъ высшаго Комитета о финансахъ изложить мнѣніе свое о томъ, «какія мѣры могли бы поставить государственные доходы и расходы въ надлежащую соразмѣрность и вообще вывести Россію изъ нынѣшняго затруднительнаго финансоваго положенія». Результатомъ этого повелѣнія былъ рядъ мѣръ, которыми предполагалось улучшить нашъ бюджетъ. Ни одна изъ нихъ не касалась коренного измѣненія всей нашей финансовой системы въ духѣ введенія у насъ начала бюджетнаго права.

Отношенія министерской власти къ бюджету должны были пока регулироваться утвержденными государемъ предположеніями комиссіи 9 апр. 1857 г., которыми вмѣнялось въ обязанность всѣмъ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями—не вводить въ свои смѣты никакихъ издержекъ, не указываемыхъ совершенною необходимостью, и вообще ограничиваться расходами лишь неизбѣжными и неотложными; рѣшительно не допускать расходовъ сверхсмѣтныхъ и вообще, превышенія противъ высочайше утвержденныхъ смѣтъ подъ какимъ бы предлогомъ не было. Указъ ставилъ на видъ министрамъ и главноуправляющимъ, что сокращенія расходовъ должно стараться достигнуть и посредствомъ отмѣны многихъ формъ, а въ особенности упрощеніемъ порядка дѣй-

---

[1]) См. Головачевъ н. с. 27, 63, 86, 91—92 стр.

ствій разныхъ управленій, что дало бы возможность уменьшить ихъ штаты.

Эти мѣры не могли, разумѣется, поправить нашихъ финансовъ. Мы видимъ, что роспись на 1858 г. заключалась дефицитомъ въ 14 милліоновъ. Требовались не отдѣльныя мѣропріятія, ничего въ корнѣ не измѣняющія, а органическія измѣненія всей нашей финансовой системы.

Пришлось обратиться на Западъ, гдѣ въ совершенствѣ была развита техническая сторона финансовой системы и были выработаны основныя начала бюджетнаго права, въ силу которыхъ бюджетъ, пользуясь довѣріемъ, служитъ для удовлетворенія необходимыхъ общественныхъ потребностей, а не видамъ правительственной власти. Но на Западѣ были совершенно иныя для этого условія. Чтобы бюджетъ служилъ для удовлетворенія общественныхъ потребностей, тамъ къ обсужденію его привлечены представители общества. Они представляютъ надежный оплотъ противъ всякаго произвола министерской власти въ области государственыхъ финансовъ.

Командированный за границу съ порученіемъ изучить положеніе финансовой и отчетной части въ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы, В. А. Татариновъ по возвращеніи познакомилъ въ своемъ докладѣ съ дѣйствующими въ иностранныхъ государствахъ постановленіями.

В. А. Татариновъ зналъ, что всѣ западно-европейскія начала не могутъ быть приложены въ Россіи безъ коренной реформы всего политическаго строя, а потому, излагая свои соображенія о примѣненіи въ Россіи основныхъ западно-европейскихъ началъ, онъ, сосредоточилъ свое вниманіе на технической сторонѣ бюджетнаго хозяйства, и не коснулся необходимости коренного измѣненія политическаго строя.

Начала, высказанныя имъ, были слѣдующія: 1) для всѣхъ управленій однообразное и раціональное составленіе,

исполненіе и заключеніе смѣтъ; 2) единство кассы; 3) предварительный контроль; 4) ревизія государственныхъ оборотовъ въ независимомъ учрежденіи, по подлиннымъ документамъ и соединеніе въ этомъ учрежденіи повѣрки исполнителей и распорядителей. Записка, представленная государю при докладѣ государственнаго контролера, понравилась ему. Онъ написалъ на ней: «По важности сего дѣла, желаю, чтобы оно было прочитано въ совѣтѣ министровъ. Я, со своей стороны, совершенно раздѣляю ваши взгляды и желалъ бы, чтобы и прочіе министры убѣдились въ необходимости приступить къ радикальному улучшенію какъ нашего счетоводства, такъ и вообщее финансовой системы нашей».

Образованная для разсмотрѣнія и обсужденія пользы и необходимости коренныхъ началъ, кои должны служить основаніемъ для установленія правильнаго движенія капиталовъ и раціональной отчетности и ревизіи, особая высшая комиссія единогласно признала выработанныя Татариновымъ коренныя начала преобразованія государственной отчетности не только полезными, но и необходимыми. Образованная затѣмъ при государственномъ контролѣ, подъ предсѣдательствомъ Татаринова, спеціальная комиссія изъ представителей разныхъ вѣдомствъ выработала правила о составленіи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій. Изъ разсмотрѣнія этихъ правилъ, видно, что главная цѣль преобразованія—ограничить произволъ отдѣльныхъ управленій и вѣдомствъ, подчинить хозяйственные ихъ расчеты общимъ финансовымъ соображеніямъ государства и послѣднія сосредоточить въ рукахъ министра финансовъ.

Для осуществленія этой цѣли новыя правила постановляли, чтобы сумма, ассигнуемая на извѣстный предметъ, не была переносима на другіе предметы; кредитъ уничто-

жается немедленно по окончаніи смѣтнаго срока и требуетъ ежегоднаго возобновленія министерства и *главныя управленія лишены неограниченнаго права на испрошеніе у верховной власти суммъ помимо министерства финансовъ и ограничены въ своихъ расходахъ опредѣленнымъ разъ въ годъ кредитомъ;* дополнительные кредиты разрѣшаются только въ экстренныхъ случаяхъ, но испрашиваются тѣмъ же порядкомъ, какъ смѣтныя назначенія; частныя смѣты министерствъ и главныхъ управленій стекаются сперва къ министру финансовъ, который повѣряетъ ихъ, составляетъ изъ нихъ общую государственную роспись и представляетъ ее въ Государственный Совѣтъ со своими замѣчаніями и заключеніями; одновременно съ нимъ и государственный контролеръ также разсматриваетъ всѣ смѣты, тоже повѣряетъ ихъ противъ существующихъ законоположеній и тоже представляетъ въ Государственный Совѣтъ со своими замѣчаніями и заключеніями. Но прежде разсмотрѣнія всѣхъ этихъ замѣчаній и самыхъ смѣтъ въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, они предварительно поступаютъ въ департаментъ государственной экономіи, который разсматриваетъ ихъ при содѣйствіи тѣхъ министровъ, по смѣтамъ коихъ послѣдовали замѣчанія. Государственная роспись разсматривается въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства и обсуждается степень пользы и современности предполагаемыхъ расходовъ въ связи съ имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами. Только по исполненіи всѣхъ этихъ обрядовъ, государственная роспись поступаетъ въ общее собраніе Государственнаго Совѣта и затѣмъ представляется на Высочайшее утвержденіе. Правила эти, по разсмотрѣніи въ Государственномъ Совѣтѣ, утверждены государемъ 22 мая 1862 года [1]).

---

[1]) См. С. С. Татищевъ, н. с. т. II, гл. XXIV, 163—170 стр. и „Министерство Финансовъ“ юб. изд. 598 стр.

Изъ этихъ правилъ достаточно видно, какое приложеніе западно-европейскихъ началъ бюджетнаго права сдѣлано было на русской почвѣ. Примѣнены они такъ, что, измѣняя технику финансовой системы, ея внѣшнюю сторону, не внесли коренного измѣненія въ отношенія министерской власти къ бюджету. Посмотримъ, достигалась ли главная цѣль этихъ правилъ — ограниченіе произвола министерской власти въ области расходованія государственныхъ финансовъ. Правила съ достаточной ясностью открываютъ намъ, что юридическая сторона дѣла или повѣрка законности требованій должна производиться въ министерствѣ финансовъ, повѣрка же противъ прежнихъ уже исполненныхъ смѣтъ—въ государственномъ контролѣ, а повѣрка въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства—въ государственномъ совѣтѣ.

Прежде всего здѣсь мы видимъ, что повѣрка относится непосредственно къ расходнымъ смѣтамъ. Смѣты доходовъ, какъ будто, не должны быть повѣряемы, а оттого, естественно, нельзя было бы сказать про роспись, занесены ли въ нее всѣ статьи дохода и въ точномъ ли размѣрѣ съ собранными статистическими данными. Роль Государственнаго Совѣта при такой постановкѣ должна, очевидно, сводиться къ санкціи уже сдѣланныхъ предположеній, къ соглашенію различныхъ взглядовъ, возникающихъ въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ. Значеніе же его, какъ органа, которому поручено разсмотрѣніе смѣтъ въ связи съ общими видами государственнаго хозяйства, очевидно, должно быть всегда невелико и обратиться въ исполненіе одной обрядности, когда два другіе вышесказанные вида повѣрки остаются не въ его рукахъ, а въ рукахъ министерства финансовъ и государственнаго контроля. При такой организаціи разсмотрѣнія государственной росписи соображенія на смѣты, будучи поставлены въ узкія рамки, обнимая только финансовыя операціи въ

тѣсномъ смыслѣ, не могутъ коснуться широко всѣхъ сторонъ государственной и общественной жизни, а потому естественнымъ результатомъ должно быть полное несоотвѣтствіе бюджетной росписи потребностямъ народной жизни. Она по прежнему остается выразительницей, главнымъ образомъ, правительственныхъ видовъ [1]).

Такъ произошло и съ нашимъ бюджетнымъ хозяйствомъ. Достаточно посмотрѣть на обозрѣніе бюджетнаго хозяйства въ царствованіе Александра Николаевича, чтобы убѣдиться въ справедливости этого. Правда, финансовая реформа, въ связи съ другими коренными реформами, видоизмѣнившими внутренній строй Россіи, пробудивъ самодѣятельность русскаго общества, привела къ замѣчательнымъ успѣхамъ промышленность и торговлю страны. Однако мы видимъ, что порядокъ, введенный финансовой реформой въ бюджетное хозяйство, далъ себя чувствовать и весьма серьезно. Трудно было, во-первыхъ, при такомъ порядкѣ заручиться надолго довѣріемъ къ будущности нашихъ финансовъ. И въ этомъ отношеніи правительствомъ былъ сдѣланъ большой шагъ впередъ. Довѣрію должно было служить опубликованіе росписи. Обращаясь къ формѣ публикаціи росписей, комитетъ финансовъ полагалъ, что всего удобнѣе публиковать краткую табель доходамъ и расходамъ, слѣдуя оглавленію государственной росписи, предоставивъ усмотрѣнію министра финансовъ необходимыя, по новости дѣла, объясненія доводить до общаго свѣдѣнія въ повременныхъ изданіяхъ. Эта мѣра произвела въ свое время превосходное дѣйствіе и оказала весьма большое вліяніе на требованіе за границу русскихъ фондовъ, которые въ послѣднее время мало требовались для оборота капиталовъ на заграничныхъ рын-

---

[1]) Ср. Головачевъ, н. с. 106—110 стр.

кахъ. Кромѣ публикаціи самой росписи стали печататься ежегодно и доклады, представляемые министромъ финансовъ вмѣстѣ съ росписью Государю. Въ нихъ объяснялись главные итоги росписи и тѣ особенности, которыми она отличалась отъ прошлаго года.

Все это прекрасныя мѣры, которыми можно было, правда, возбудить довѣріе къ финансамъ страны, но врядъ-ли эти мѣры могли бы служить основаніемъ для довѣрія на все послѣдующее время, особенно во время реакціи. Довѣріе къ финансовымъ предпріятіямъ правительства можетъ быть только тогда, когда само оно пользуется довѣріемъ общества, а разъ этого довѣрія не стало, иностранныя государства также перестаютъ оказывать довѣріе къ финансовымъ предположеніямъ правительственной власти. Тогда довѣріе является только къ народнымъ силамъ, вѣра только въ силы общества, въ его сочувствіе къ правительственнымъ предпріятіямъ Что это дѣйствительно такъ, доказательствомъ служитъ, настоящій, трудно переживаемый нами финансовый періодъ.

Что же касается до предотвращенія, непредвидѣнныхъ расходовъ и сверхсмѣтныхъ ассигнованій каждому министерству, то этого не пришлось избѣгнуть вполнѣ въ послѣдующее время. Уже въ 1868 году мы можемъ наблюдать, что громадные размѣры сверхсмѣтныхъ расходовъ уничтожали всѣ старанія министерства финансовъ достигнуть равновѣсія расходовъ съ доходами при составленіи росписей. Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ (14 марта 1868 г.) Государственнаго Совѣта уже напоминалось министрамъ и главноуправляющимъ, чтобы всѣ распоряженія свои они непремѣнно соразмѣряли съ открытыми имъ кредитами. Съ представленіями же о сверхсмѣтныхъ кредитахъ входить лишь въ исключительныхъ случаяхъ, объясняя каждый разъ причины, по которымъ размѣръ или предметъ испрашиваема-

го кредита не могъ быть предвидѣнъ при составленіи дѣйствующей смѣты «и почему разрѣшеніе кредита не можетъ быть отложено до будущей смѣты». Черезъ годъ (24 ноября 1869 г.) Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ того же Государственнаго Совѣта было уже совсѣмъ запрещено испрошеніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ въ теченіе льготнаго срока. Въ этомъ же году—26 декабря—Его Императорскимъ Величествомъ повелѣно: «подтвердить всѣмъ г.г. министрамъ о соблюденіи строгой бережливости». Это повелѣніе несомнѣнно было слѣдствіемъ откровеннаго признанія комитета финансовъ, который находилъ ослабленіе побужденій къ бережливости при улучшеніи финансоваго положенія. Тѣмъ не менѣе сверхсмѣтные расходы не только не понижались, но обнаруживали наклонность къ повышенію [1]).

Эти повышенія сверхсмѣтныхъ расходовъ были, несомнѣнно, одной изъ главныхъ причинъ истощенія, которое постигло наши финансы. Но министры финансовъ были безсильны въ борьбѣ изъ-за бюджета, въ которомъ дѣйствовали ничѣмъ не сдерживаемые импульсы самолюбія и желаніе обнаружить свою власть и вліяніе. Довѣрительный докладъ министра Грейга въ 1878 году ярко рисуетъ намъ все безсиліе министра финансовъ, равно какъ и всей новой системы противъ злоупотребленій министерской власти въ области расходованія государственныхъ финансовъ. «Въ отношеніи расходовъ существующихъ, составляющихъ столь значительную долю смѣтныхъ исчисленій, министръ финансовъ совершенно безсиленъ». Въ такомъ же безсильномъ положеніи къ смѣтамъ поставленъ Государственный контроль и даже департаментъ государственной экономіи, на разсмотрѣніе котораго поступаютъ всѣ смѣты министерствъ и главныхъ

---

[1]) См. Юб. Изд. Мин. Финансовъ т. II, 609 стр.

управленій и который подвергаетъ ихъ подробному обсужденію, въ связи съ замѣчаніями министерства финансовъ и Государственнаго контроля. Этотъ департаментъ для достиженія равновѣсія въ росписи, вынужденъ обращать вниманіе свое на сокращеніе расходовъ полезныхъ и оставлять въ росписи расходы, польза которыхъ для него сомнительна, такъ какъ многія изъ потребностей прежняго времени теряютъ значеніе при постоянномъ теченіи государственной и народной жизни, а между тѣмъ «онѣ остаются однако же по прежнему бременемъ казны или потому, что съ удержаніемъ ихъ въ смѣтахъ связаны личные интересы, или потому, что принятіе иниціативы въ подобнаго рода сокращеніяхъ не представляетъ отдѣльнымъ начальникамъ, занятымъ текущими дѣлами и улучшеніями во ввѣренныхъ имъ частяхъ,—особенно заманчивыхъ побужденій. Такимъ образомъ, предметы этихъ расходовъ продолжаютъ существовать среди новыхъ учрежденій обветшалыми памятниками прежнихъ порядковъ или не вполнѣ удавшихся, но цѣнныхъ нововведеній. Вообще нельзя не сознаться, что наше государственное управленіе и наше государственное хозяйство оказывается однимъ изъ самыхъ дорогихъ на свѣтѣ. Между тѣмъ, уравновѣшеніе росписи посредствомъ лишь увеличенія доходовъ представляетъ большія неудобства, въ особенности со стороны нравственной и политической. Бремя новыхъ налоговъ ложится на народъ и на общество русское, которые, въ виду очевидной необходимости, готовы, безъ особаго ропота, нести это бремя; но при этомъ они естественно ожидаютъ, что рядомъ съ усиліями для увеличенія доходовъ, правительство сдѣлаетъ усилія и для сокращенія расходовъ».

Мы и останавливаемъ нашъ обзоръ на этихъ соображеніяхъ министра финансовъ, потому что они служатъ лучшимъ доказательствомъ того, къ чему могла придти

финансовая реформа при недостаткахъ, указанныхъ нами выше. Вышеизложенныя отношенія министерской власти къ бюджетному хозяйству, доказываютъ ясно всю ея неспособность къ прочному самоограниченію при отсутствіи самостоятельнаго, независимаго отъ этой власти учрежденія, составленнаго изъ народныхъ представителей и служащаго общественнымъ контролемъ въ бюджетномъ хозяйствѣ. Безъ него бюджетъ никогда не можетъ считаться прочнымъ, не смотря на весьма даже хорошія стремленія министерства финансовъ и Государственнаго Совѣта.

Для того чтобы придать финансовой реформѣ Александра II-го видъ законченный, согласованный и удовлетворяющій потребностямъ страны, необходимо было привлечь къ участію въ контролѣ представителей общества. Это хорошо понялъ и самъ Царь. Опытъ всего его царствованія ясно научилъ его этому. Чтобы видѣть болѣе лучшій результатъ своихъ преобразованій, онъ предполагалъ въ этомъ смыслѣ сдѣлать первый шагъ, но смерть помѣшала ему осуществить этотъ первый, робкій шагъ.

ГЛАВА XIX-я.

Министерская власть и городское самоуправленіе по Городовому Положенію 1870 года.

20 марта 1862 года послѣдовало Высочайшее повелѣніе, которымъ министру внутреннихъ дѣлъ предоставлялось безотлагательно принять мѣры къ улучшенію общественнаго управленія во всѣхъ городахъ Имперіи. Это Высочайшее повелѣніе было какъ бы отвѣтомъ на мнѣніе провинціи, которая за два года до этого единодушно выразила на запросъ министра внутреннихъ дѣлъ о ея нуждахъ —желаніе, чтобы городское управленіе, получивъ самостоятельность, было освобождено отъ

парализующаго гнета губернатора, губернскаго правленія и мѣстнаго полицейскаго начальства. Теперь, приступая къ выполненію Высочайшаго повелѣнія, министерство внутреннихъ дѣлъ съ должнымъ вниманіемъ отнеслось къ поставленной ему задачѣ. Нужно на этотъ разъ отдать честь министерской власти: она выполняла свою задачу не одними бюрократическими средствами. Не ограничиваясь громадными матеріалами, собранными еще трудами Н. А. Милютина, министерство признало необходимымъ еще ближе ознакомиться съ мѣстными особенностями и современнымъ положеніемъ городовъ. Для этой цѣли оно предоставило городскимъ поселеніямъ самимъ изложить свои потребности въ отношеніи общественнаго устройства и хозяйства. Губернаторамъ предложено было образовать въ каждомъ городѣ изъ представителей отъ всѣхъ разрядовъ городскихъ обывателей особую комиссію, которая и должна была обсудить по составленной министромъ программѣ всѣ вопросы, касающіеся городского быта [1]).

Составленныя такимъ образомъ, комиссіи работали добросовѣстно и съ широкимъ взглядомъ на дѣло. Обозрѣвая содержаніе отвѣтовъ мѣстныхъ комиссій, министерство должно было такъ резюмировать сущность общаго желанія всѣхъ комиссій: «Неудовлетворительность существующаго положенія городскихъ учрежденій и отношеній ихъ къ административнымъ властямъ комиссіи единогласно объясняютъ отсутствіемъ самостоятельности первыхъ во всѣхъ главнѣйшихъ дѣйствіяхъ по городскому хозяйству и благоустройству. Мысль эта пробивается всюду, гдѣ представляется къ тому удобство и возможность» [2]).

---

[1]) См. М. В. Дѣлъ, Юб. Изд. то же Дм. Дм. Семеновъ: „Городское самоуправленіе". СП. 1901 г. 34—38 стр.; то же И. Дитятинъ: „Къ исторіи город. положенія" въ стат. по ист. русск. права, 153 стр.

[2]) Матеріалы, относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи. Изд. хозяйств. департ. С.П.В. Томъ I, 84—85 стр.

И дѣйствительно, городское управленіе того времени, какъ видно изъ многихъ отзывовъ комиссій, зависѣло всецѣло отъ губернскихъ властей. Администрація совершенно безнаказанно могла парализовать постановленія органовъ городского управленія. Эта опека весьма вредно отражалась на дѣятельности городскихъ обществъ. Она была главной причиной того равнодушія къ общественнымъ дѣламъ, въ которомъ обыкновенно упрекаютъ городскія общества того времени. Это равнодушіе городского общества къ общественнымъ дѣламъ понятно, если только посмотрѣть на то отношеніе, какое было въ дореформенное время у представителей министерской власти на мѣстахъ къ городскому управленію. Хорошій отвѣтъ на это даетъ намъ одинъ изъ членовъ воронежской комиссіи. Разграничивая между собой обязанность полиціи и города, этотъ членъ находитъ совпаденіе обязанностей этихъ двухъ различныхъ органовъ, послѣдствіями чего и происходятъ постоянныя столкновенія между думой и полиціей. «Чиновникъ городской полиціи, пишетъ онъ, опредѣляемый правительствомъ безъ вѣдома и согласія общества и не подлежащій контролю общественнаго мнѣнія, не сочувствуетъ пользамъ этого общества и безъ опасенія имѣетъ возможность дѣйствовать иногда по своему произволу, прикрываясь на всякій случай волею высшаго начальства. Чтобы дѣйствительно вызвать городъ къ самостоятельности и самоуправленію, нужно положить прочный фундаментъ этому прекрасному зданію, именно—охраненіемъ личности отъ произвола городскихъ администраторовъ» [1]).

«Существовавшая до 1870 года административная опека, говоритъ одинъ изъ послѣднихъ изслѣдователей городского самоуправленія—Дм. Дм. Семеновъ, регламентація мельчайшихъ подробностей дѣятельности городского

---

[1]) Матеріалы, томъ I, 81 стр.

управленія, отсутствіе бюджетнаго права городовъ при полной централизаціи, когда высшими правительственными учрежденіями рѣшались самыя маловажныя дѣла,— все это, характеризуя совершенную зависимость и несамостоятельность дореформенныхъ городскихъ учрежденій, имѣло результатомъ полный застой городскихъ дѣлъ, совершенно формальное отношеніе главныхъ тогдашнихъ думъ къ своимъ обязанностямъ, безпомощность этихъ думъ во всѣхъ городскихъ начинаніяхъ и почти всякое отсутствіе признаковъ жизни органовъ городского управленія. Можно сказать, продолжаетъ изслѣдователь, что городъ, какъ община, бездѣйствовалъ и спалъ, казалось, непробуднымъ сномъ» [1]).

Таковъ былъ этотъ ненормальный порядокъ, при которомъ, выражаясь словами извѣстнаго городского дѣятеля М. П. Щепкина, «весь дѣйствительный складъ жизни, весь городской порядокъ находится внѣ вліянія общественнаго управленія, почти всецѣло завися отъ усмотрѣнія полицейскаго начальства, которое во всѣхъ своихъ распоряженіяхъ руководствуется данными ему административной властью инструкціями, помимо какихъ бы то ни было постановленій Думы» [2]).

Каковы бы ни были крупные недостатки городового положенія 1870 года, мы не можемъ не отдать ему дани справедливости за его стремленіе дать городамъ дѣйствительное самоуправленіе. «Основныя начала городового положенія 1870 года сводились къ предоставленію городскому общественному управленію широкой самостоятельности въ вопросахъ городского хозяйства и благоустройства и въ подчиненіи городского управленія надзору правительства лишь въ отношеніи закон-

---

[1] Дм. Дм. Семеновъ, н. с. 217—218 стр.

[2]) Гр. Джаншіевъ, н. с. 590—599 стр.

ности его дѣйствій и распоряженій» [1]). Созданное на началахъ солидарности съ общественною прогрессивною мыслью освободительной эпохи и съ мнѣніями, высказанными представителями горожанъ въ мѣстныхъ комиссіяхъ, городовое положеніе 1870 года дѣйствительно имѣло въ виду установить право самоуправленія.

«Попеченіе и распоряженіе по городскому хозяйству и благоустройству представляется, по городскому положенію 1870 года, городскому общественному управленію, которое въ предѣлахъ предоставленной ему власти дѣйствуетъ самостоятельно» [2]).

Согласно предоставленію права самоуправленія городскимъ общественнымъ учрежденіямъ должна была значительно сократиться полицейская опека надъ ними органовъ министерской власти. Городовое положеніе 1870 г. ставило городскія общественныя учрежденія въ такое положеніе, при которомъ они могли болѣе или менѣе свободно функціонировать. Предоставляя городскому управленію дѣйствовать самостоятельно въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, Положеніе ставило административный надзоръ за нимъ въ опредѣленныя границы. Административная власть могла, по существу, вмѣшиваться въ постановленія городскихъ органовъ только въ тѣхъ, не столь многочисленныхъ случаяхъ, когда постановленія этихъ органовъ по закону должны подлежать утвержденію и заключенію губернатора. Совершенно иной вопросъ, что городовое положеніе предоставляло возможность администраціи, какъ то убѣдительно хочетъ доказать въ своемъ изслѣдованіи А. А. Головачевъ, распоряжаться по усмотрѣнію всѣмъ городскимъ хозяйствомъ черезъ посредство городского головы [3]).

---

[1]) Юб. Изд. д. Госуд. Совѣта, 109 стр.

[2]) Город. полож. 1870 года, ст. 1-я и 5-я. Срав. Головачевъ: н. с. 216 стр.

[3]) См. н. с. Головачева 216—257 стр.

Не имѣя, правда, рѣшающаго значенія въ ходѣ городского самоуправленія, того какое склоненъ придавать А. А. Головачевъ, однако положеніе, занимаемое головой въ отношеніи къ думѣ, нужно отнести къ числу нѣкоторыхъ сторонъ городового положенія, которыя не благопріятствовали полному развитію городского самоуправленія. Представляя громадный шагъ впередъ, городовое положеніе 1870 г. не положило конецъ непосредственному воздѣйствію правительственной власти на городское управленіе.

Для разсмотрѣнія разногласій между городскимъ управленіемъ и представителями административной власти учреждалось спеціальное учрежденіе — губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе. Это то учрежденіе, больше всего, могло отнять самостоятельности у городскихъ управленій и направить ихъ въ сторону подчиненія административнымъ органамъ. Состоящее въ большинствѣ изъ представителей разныхъ административныхъ и судебныхъ мѣстъ и въ меньшинствѣ изъ представителей самоуправленія, это присутствіе по самому своему составу, несомнѣнно, должно было стать органомъ, который скорѣе склоненъ направлять дѣла въ пользу административной власти, чѣмъ въ пользу городского самоуправленія. На устройствѣ этого органа отразился съ извѣстной полнотой тотъ коренной недостатокъ всѣхъ освободительныхъ реформъ, въ силу котораго вопросы, возникающіе изъ разногласій двухъ противоположныхъ между собой органовъ—администраціи и самоуправленія—рѣшались внѣ общихъ судовъ въ учрежденіяхъ съ преобладающимъ административнымъ составомъ. Администрація, вводя самоуправленіе, въ то же время готова была оставить все-таки за собой главное контролирующее значеніе.

Понятно потому, какимъ орудіемъ могло служить въ рукахъ администраціи губернское по городскимъ дѣ-

ламъ присутствіе для наблюденія за законностью опредѣленій городского управленія. Нужно все-таки признать справедливымъ, что положеніе 1870 года могло умѣрять произвольное значеніе губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія тѣмъ, что ему не предоставлялось права входить въ обсужденіе этихъ опредѣленій по существу и тѣмъ еще, что губернаторъ съ согласія присутствія могъ распоряжаться въ кругѣ дѣйствій городского управленія только въ случаѣ неисполненія обязательныхъ для города повинностей. Кромѣ того, рѣшенія губернскаго присутствія не являются окончательными: на каждое его постановленіе, какого бы вопроса оно ни касалось, городское управленіе могло апеллировать въ Сенатъ, который являлся такимъ образомъ высшимъ охранителемъ самостоятельности городского самоуправленія, обязанный останавливать такимъ образомъ губернское присутствіе въ случаѣ стремленія его выйти изъ предѣловъ, установленныхъ для него въ законѣ.

Обобщая все сказанное о городской реформѣ 1870 г., нельзя не притти къ заключенію, что она была громаднымъ шагомъ впередъ въ дѣлѣ обезпеченія закономѣрныхъ отношеній правительственной власти къ органамъ самоуправленія. Эта реформа оставила отрадный слѣдъ въ исторіи развитія городской жизни и оживила дѣятельность представителей городского населенія, которые получили по положенію 1870 года на ряду съ другими правами одно изъ такихъ существенныхъ правъ какъ право изданія, по предварительному соглашенію съ мѣстными полицейскими властями, обязательныхъ для жителей по предметамъ городского благоустройства постановленій.

Городская реформа была оцѣнена въ свое время представителями самоуправленія и встрѣчена большимъ сочувствіемъ городского общества, выразившагося въ массѣ всеподданнѣйшихъ адресовъ. Оцѣнивая по достоин-

ству эту реформу, нѣкоторые изъ болѣе передовыхъ городскихъ думъ заявляли о необходимости завершенія ея другими свободами, и наконецъ, созывомъ народныхъ представителей. Это однако не произошло, а потому министерской власти легко было снова взять все городское управленіе подъ свою опеку.

Министерская власть и судебная реформа Александра II.

Мы не будемъ обращаться къ исторіи составленія судебныхъ установъ. Литература наша богата изслѣдованіями, посвященными этому вопросу. Недавно вышедшій трудъ І. В. Гессена «Судебная реформа» сообщаетъ намъ отлично исторію этой реформы.

Послѣ реформъ, произведенныхъ въ соціальномъ и правительственномъ строѣ Россіи, страннымъ показалось бы существованіе стараго, тайнаго суда, извѣстнаго всѣмъ своею чудовищною продажностью, невѣроятнымъ невѣжествомъ и безконечною волокитою. Крѣпостная Россія совсѣмъ не могла имѣть правильнаго суда при господствѣ безправія и произвола въ соціальныхъ отношеніяхъ. Дальнѣйшее существованіе такого суда подорвало бы въ корнѣ плодотворное значеніе произведенныхъ освободительныхъ реформъ. Подъ ними не оказалось бы почвы и онѣ оказались бы зданіемъ, построеннымъ на пескѣ. Не зачѣмъ даже было бы вызывать ихъ къ жизни, если не дать какой-нибудь гарантіи, обезпечивающей ихъ дальнѣйшее существованіе.

Правильная организація судебной власти на началахъ независимости ея отъ административной и законодательной властей—есть лучшая гарантія того, что признанныя за обществомъ права будутъ осуществляемы имъ вполнѣ. Это очень хорошо понимали и тѣ, кому ввѣрено было дѣло судебной реформы въ Россіи. Что это дѣйствительно такъ,

дают намъ хорошо понять: «Основныя положенія преобразованія судебной части въ Россіи», удостоившіяся Высочайшаго утвержденія 29-го сентября 1862 года. Изъ этихъ основныхъ положеній, которыя государь повелѣлъ обнародывать во всеобщее свѣдѣніе, мы видимъ, что въ основу судебной реформы должно лечь полное отдѣленіе судебной власти отъ административной; несмѣняемость судей въ административномъ порядкѣ, устность и гласность суда вмѣсто прежняго канцелярскаго производства; участіе присяжныхъ въ огромномъ большинствѣ уголовныхъ дѣлъ; мировой институтъ, единоличный и выборный; двѣ апелляціонныя инстанціи для всѣхъ вообще дѣлъ гражданскихъ и уголовныхъ, при чемъ дѣла съ присяжными не подлежатъ апелляціи, учрежденіе верховнаго кассаціоннаго суда, въ составѣ прав. сената для надзора за правильнымъ отправленіемъ суда съ правомъ толкованія законовъ; полная реформа въ процессѣ гражданскомъ, а въ уголовномъ судѣ сохраненіе слѣдственнаго порядка лишь въ подготовительной стадіи, предшествующей судебному разбирательству; учрежденіе при судахъ особаго органа обвиненія въ лицѣ прокурорскаго надзора и рядомъ съ нимъ организація, въ видѣ особаго сословія—присяжной адвокатуры; выдѣленіе изъ обязанностей суда дѣлъ судебной регистраціи и передача оной нотаріальнымъ учрежденіямъ и, наконецъ, возложеніе исполненія судебныхъ рѣшеній на судебныхъ приставовъ [1]).

Нечего и говорить, что все это новые принципы, которыхъ чуждъ былъ нашъ дореформенный бытъ. Эти принципы отчасти только могли служить гарантіей началъ, провозглашенныхъ въ общественной жизни. Въ оглашенныхъ во всеобщее свѣдѣніе основныхъ положеніяхъ обще-

---

[1]) Юб. изд. Государственнаго Совѣта, 110—111 стр.

ство не нашло всего, чего ожидало отъ судебной реформы. Оно желало видѣть въ судебной реформѣ полное огражденіе отъ произвола властей, а потому естественнымъ слѣдствіемъ этой реформы должно было бы быть коренное измѣненіе въ организаціи правительственной власти, отдѣленіе ея отъ власти судебной. Общество стремилось къ тому, чтобы административная власть въ своихъ преступленіяхъ противъ признанныхъ за обществомъ правъ судилась бы равнымъ для всѣхъ закономъ и въ равномъ для всѣхъ судѣ съ представителями отъ общества. Россія того времени больше, чѣмъ какая либо другая страна, нуждалась въ подобной организаціи судебной власти.

Ходъ освободительныхъ реформъ былъ таковъ, что требовалъ одного общаго завершенія ихъ, требовалась согласно съ реформами одна коренная реформа—политическая—въ строѣ высшихъ государственныхъ учрежденій. Таковой реформы не предвидѣлось. Понятно какія надежды возлагало общество на судебную реформу. Для него эта реформа была надеждой на осуществленіе своего стремленія, чтобы правительственная власть была отвѣтственной за нарушеніе и произволъ въ области присвоенныхъ обществу правъ. Дать права самоуправленія и не ввести должной отвѣтственности административной власти значило то, что одной рукой признавать и давать права, а другой—отнимать ихъ обратно тогда, когда только заблагоразсудится.

Болѣе чуткая и осторожная часть общества хорошо должна была понять это и принять довольно холодно основныя положенія, обнародованныя во всеобщее свѣдѣніе. Въ «Современникѣ» того времени (1863 г. 94 т.) мы читаемъ, что «публика ожидаетъ судебной реформы и даже съ благодарностью принимаетъ ее, но обсуждаетъ ее уже не съ одной технической стороны, но въ соотвѣтствіи съ тѣмъ жизненнымъ политическимъ строемъ;

въ которомъ она должна заявить свою силу. Однимъ словомъ, требованія публики относительно реформы не ограничиваются одной буквою реформы, а идутъ куда то далѣе; это «далѣе» и представляетъ именно ту совокупность условій, среди которыхъ должна жить реформа: они могутъ дать ей жизнь дѣйствительную, и они же могутъ низвести ее на степень мертвой буквы» [1]).

А совокупность этихъ условій была такова, что не позволяла безъ коренной ломки развиться суду до самостоятельнаго значенія, независимаго отъ административной власти. Обратите вниманіе на соотношенія властей въ то время въ ихъ высшей инстанціи. Отвѣтственность министерской власти была такъ организована въ этомъ соотношеніи, что давала возможность представителямъ ея произвольно распоряжаться во ввѣренныхъ областяхъ. Сдерживающаго и контролирующаго ее учрежденія не было, а предназначенныя для этой цѣли учрежденія получали сами свое значеніе отъ извѣстнаго довѣрія къ нимъ, которое всегда было меньше личнаго довѣрія монарха къ министрамъ, призываемымъ имъ къ управленію извѣстной отраслью.

Спрашивается, возможно ли было установить съ введеніемъ судебныхъ уставовъ отвѣтственность министра предъ обыкновенными судами, передъ равнымъ для всѣхъ судомъ и закономъ, какъ то было, напримѣръ, въ Англіи того времени? Въ силу тѣхъ отношеній, въ которыя поставлена министерская власть къ особѣ монарха, какъ непосредственное орудіе его воли, исполнительница его предначертаній, трудно установить такую отвѣтственность. Это противорѣчило идеѣ о безотвѣтственности монарха, тогда какъ въ Англіи такого противорѣ-

---

[1]) Цитиров. по Гессену, н. с. 77 стр.

чія не получается, такъ какъ министерская власть выбирается изъ среды народныхъ представителей. Если тамъ общественное мнѣніе въ лицѣ присяжныхъ судитъ министерскую власть, которая имѣетъ самостоятельную юридическую и политическую отвѣтственность, то при организаціи министерской власти въ Россіи того времени такой судъ былъ немыслимъ. Онъ затруднился бы произнести приговоръ министрамъ, которые могли бы ссылаться на личные доклады, повелѣнія и на свою вообще несамостоятельную отвѣтственность.

Мы привели эти соображенія только затѣмъ, чтобы показать, что организація судебной власти въ Россіи могла стать гарантіей правъ и свободы при другихъ еще многихъ коренныхъ измѣненіяхъ въ политическихъ и соціальныхъ условіяхъ русской жизни того времени. Среди этихъ коренныхъ реформъ несомнѣнно весьма видное мѣсто должна была занять реорганизація устарѣвшей формы отвѣтственности министерской власти, что потребовало бы другихъ измѣненій въ средѣ высшихъ государственныхъ учрежденій, среди которыхъ необходимо нужно было бы отвести мѣсто народному представительству, какъ органу самостоятельному сравнительно съ министерской властью. Такая реформа должна была бы ввести коренное измѣненіе въ направленіе самого законодательства, которое стало бы выраженіемъ народныхъ нуждъ и желаній. Министерской власти пришлось бы имѣть дѣло съ самостоятельнымъ учрежденіемъ, которое, опираясь на общественное мнѣніе страны, не дало бы ей полной возможности нарушать признанныя за обществомъ права. Ихъ не постигла бы такая печальная участь, каковая постигла, какъ мы увидѣмъ ниже, во времена господства политики министерства гр. Толстого, не только признанныя свободы, но и сами даже судебные уставы, которые, казалось, вызваны были къ жизни затѣмъ, чтобы гарантировать

признанныя права. Такова участь всѣхъ необезпеченныхъ свободъ.

Естественно, что, подобно «Современнику», и «Отечественныя записки» неоднократно и настойчиво повторяли, что хотя судебная реформа и задумана шире другихъ, но и здѣсь окружено настоящими гарантіями лишь то, что стоитъ внѣ всякаго соприкосновенія съ прерогативами правительства. «Не можетъ не броситься въ глаза нашему законодательству та очевидная истина, что новое судебное устройство будетъ чистѣйшей фантасмагоріей, пока рядомъ съ нимъ будетъ существовать судъ административный, который можетъ во всякое время исправлять и дополнять судебные приговоры и наказывать всѣхъ тѣхъ, кого не сочтетъ въ правѣ наказать судъ».—«Конечно, говоритъ въ томъ же журналѣ Б. Утинъ въ своей статьѣ, судебная реформа означаетъ и можетъ прямо означать только обезпеченіе частныхъ правъ, т. е. огражденіе правъ имущественныхъ и, по крайней мѣрѣ, въ большинствѣ случаевъ, личныхъ правъ» [1]).

Что это замѣчаніе дѣйствительно вѣрно, стоитъ только припомнить, какъ были организованы органы, которымъ ввѣрялось наблюденіе за законностью самоуправляющихся институтовъ, хотя бы напримѣръ, городского самоуправленія. Казалось, на что бы, легче передать возникающія недоразумѣнія между органами самоуправленія и представителями министерской власти на разсмотрѣніе общихъ судовъ, что могло бы повести единственно только къ увеличенію нравственнаго авторитета самой же правительственной власти. Однако, для разсмотрѣнія законности дѣйствій самоуправляющихся единицъ созданы были органы съ преобладающимъ административнымъ составомъ. Такой составъ

---

[1]) См. Гессенъ, в. с. 101—102 стр.

давалъ преобладаніе правительственнымъ видамъ при рѣшеніи вопросовъ, имѣющихъ общественное значеніе.

Нельзя не видѣть, что такой порядокъ несовмѣстимъ съ водвореніемъ законности. Стремленіе къ ея водворенію должно поднять значеніе суда въ рѣшеніи вопросовъ о предѣлахъ власти и законности административныхъ распоряженій. Этого не было въ то время. Извѣстный тогда судебный дѣятель, А. М. Унковскій, подвергая критикѣ на страницахъ «Современника» основныя положенія судебной реформы, находилъ несовмѣстимымъ съ водвореніемъ законности сохраненіе прежняго порядка отвѣтственности должностныхъ лицъ, поставленнаго въ зависимость отъ усмотрѣнія ихъ начальствъ. «Главное дѣло, говоритъ онъ, состоитъ не въ ограниченіи круга дѣйствій административныхъ властей, но въ устраненіи произвола. Какъ бы ни было велико пространство этой власти, но если должностныя лица будутъ гласно отвѣчать за свои дѣйствія, то они никогда не рѣшатся на произвольныя мѣры, «выходящія изъ предѣловъ строгой законности». Напротивъ—при оставленіи настоящаго порядка административнаго предупрежденія и пресѣченія преступленій, существованіе независимаго суда представляетъ такую несообразность, которая невозможна въ дѣйствительной жизни». Больше того—по мнѣнію Унковскаго, понятію о правосудіи прямо противорѣчитъ въ новыхъ уставахъ то, что приговоры, по которымъ дворяне, чиновники и священнослужители всѣхъ степеней духовной іерархіи присуждаются къ наказанію, соединенному съ лишеніемъ правъ и преимуществъ или какого-либо знака отличія, представляются на Высочайшее усмотрѣніе, тогда какъ всѣ такіе же приговоры о лицахъ другихъ состояній прямо обращаются къ исполненію. Отсюда выходитъ то, что, вслѣдствіе невозможности для верховной власти провѣрить правильность приговоровъ, функція эта должна

очутиться «въ рукахъ мѣстныхъ административныхъ властей или чиновниковъ административнаго вѣдомства». Дѣлая выводы изъ своихъ разсужденій, что могъ сказать авторъ ихъ на вопросъ о судьбѣ вновь создаваемыхъ учрежденій при отсутствіи столь многихъ условій правильной постановки правосудія? «Такъ какъ судебныя учрежденія не являются, говоритъ онъ, чѣмъ то внѣшнимъ, не отъ міра сего сущимъ, то существованіе ихъ, также какъ и прочихъ учрежденій, необходимо обусловливается общимъ состояніемъ среды, въ которой они дѣйствуютъ. Поэтому особыя постановленія о судоустройствѣ и судопроизводствѣ могутъ получить жизнь и дѣйствительное значеніе лишь настолько, насколько они соотвѣтствуютъ общему строю народной жизни. При извѣстныхъ условіяхъ существованіе независимаго и нелицепріятнаго суда точно также невозможно, какъ существованіе гласности безъ права свободной рѣчи или публичности безъ публики. Поэтому дѣйствительное осуществленіе какихъ-либо началъ судопроизводства зависитъ не столько отъ правилъ судебнаго устава, сколько отъ тѣхъ условій, которыя представляются общимъ строемъ государственной жизни» [1]).

Высказанныя по приглашенію министерства внутреннихъ дѣлъ литературой и обществомъ замѣчанія на основныя положенія судебной реформы ничуть не отразились на общемъ ея ходѣ. Они были оставлены правительствомъ безъ вниманія, а потому-то произведенная реформа не представляетъ ни одного шага впередъ сравнительно съ основными положеніями.

Министерская власть, производя ее, можно сказать, почти совершенно изъяла изъ обсужденія воп-

---

[1]) Ibidem.

рось о подчиненіи административной власти общимъ судамъ. Она взглянула на новую организацію суда, какъ на одну изъ отраслей управленія, а потому назначеніе на всѣ должности, начиная съ судебнаго слѣдователя, было оставлено въ рукахъ министра, чѣмъ, несомнѣнно, ограничивалась въ корнѣ судебная автономія—одна изъ непремѣнныхъ принадлежностей независимости судебной власти, которая была такъ организована, что отводила весьма большое мѣсто для воздѣйствія на нее министерской власти.

Но это еще не все. Министерская власть не хотѣла уступить и вліянія своихъ непосредственныхъ мѣстныхъ агентовъ на судебные мѣстные органы. Судебная реформа окончательно могла устранить губернаторовъ отъ вліянія на мѣстные судебные органы, стоящіе теперь въ зависимости отъ министра юстиціи и пользующіеся извѣстной независимостью среди другихъ провинціальныхъ органовъ. Это хорошо понимала министерская власть, а потому то, вмѣстѣ съ признаніемъ необходимости децентрализаціи, сама заботится болѣе о развитіи централизаціи, о томъ, чтобы не выпустить изъ своихъ рукъ направленія той массы дѣлъ, которая должна была бы отойти отъ нея по самому ходу реформы и принадлежать вновь созданнымъ органамъ самоуправленія.

Усиленіе административной власти на мѣстахъ.

Министерская власть отлично понимала, что развитіе децентрализаціи и автономіи необходимо должно повлечь за собой ослабленіе ея значенія на мѣстахъ. Это должно было быть прямымъ послѣдствіемъ вновь признанныхъ за обществомъ правъ. Первое на чемъ должна была сосредоточить свое вниманіе министерская власть послѣ произведенныхъ реформъ это было значительное сокращеніе вліянія мѣстнаго ея представителя—губернатора—во всѣхъ

сферахъ обновленной жизни. Способный къ быстрому развитію, процессъ децентрализаціи могъ бы еще болѣе отодвинуть значеніе губернаторской власти въ мѣстномъ управленіи сравнительно съ значеніемъ органовъ самоуправленія. Отсюда, естественно, могло бы пасть и значеніе самой министерской власти въ мѣстномъ управленіи. Не получивъ перемѣны своего положенія въ сферѣ высшихъ государственныхъ учрежденій, гдѣ не было силы, которая могла бы произвести полный переворотъ въ ея дѣятельности, министерская власть сосредоточила свое вниманіе на усиленіи своего вліянія на мѣстахъ, гдѣ теперь же она рѣшила органамъ, построеннымъ на идеѣ самоуправленія и автономіи, противопоставить свое вліяніе въ лицѣ представителей центральной власти. Для того эти мѣстные органы центральной власти требовали усиленія своей власти въ ущербъ органамъ самоуправленія.

Уже въ 1866 г. мы видимъ особую записку объ усиленіи губернаторской власти въ связи съ освободительными реформами, поданную государю министрами: внутреннихъ дѣлъ ст.-секретаремъ Валуевымъ, и государственныхъ имуществъ — генераломъ — адъютантомъ Зеленымъ и шефомъ жандармовъ—гр. Шуваловымъ. «Недостаточное значеніе власти губернаторовъ, писали они, давно уже обратило вниманіе высшаго правительства; тѣмъ не менѣе среди совершившихся реформъ по другимъ отраслямъ государственнаго управленія и законодательства, вопросъ о мѣстныхъ учрежденіяхъ и объ усиленіи губернаторской власти отодвинутъ былъ на второй планъ, не смотря на то, что правильно устроенная администрація въ губерніяхъ составляетъ важнѣйшее условіе для охраненія порядка и общественной тишины. Послѣдствіями такого односторонняго направленія въ законодательныхъ преобразованіяхъ было то, что, съ отдѣленіемъ отъ губернской администраціи части земско-хозяйственной и судебной,

мѣстная администрація, бывшая и прежде несостоятельною въ отправленіи своихъ важнѣйшихъ функцій—нынѣ при земскихъ учрежденіяхъ и въ особенности при новыхъ судебныхъ установленіяхъ, облеченныхъ полною автономіею своей власти, представляется и въ общественномъ мнѣніи и въ сознаніи самого правительства отсталою или, лучше сказать, отодвинутою столь далеко, что поднятіе ее до уровня другихъ самостоятельныхъ новыхъ у насъ учрежденій оказывается необходимымъ» [1]).

Предлагая затѣмъ усилить власть и значеніе губернаторовъ мѣрами верховной, правительственной, а не законодательной власти, авторы записки намѣчаютъ рядъ мѣропріятій, которыя могли бы, по ихъ мнѣнію, поднять власть и значеніе представителя высшей правительственной власти и хозяина губерніи. Эти мѣры авторы раздѣляютъ на два разряда. Въ силу мѣропріятій перваго рода губернатору ввѣряется надзоръ за административными и сословными учрежденіями; онъ можетъ производить имъ ревизію, пріостанавливать исполненіе ихъ распоряженій, какъ незаконныхъ, и т. д.

Еще бо̀льшее значеніе, по мнѣнію авторовъ записки, должно быть представлено полномочіямъ губернаторской власти по дѣламъ объ охраненіи государственнаго порядка и общественной безопасности. Въ этой области необходимо предоставить губернатору, какъ высшей полицейской власти въ губерніи, право «требовать въ свое присутствіе, для личныхъ объясненій, должностныхъ лицъ всѣхъ вѣдомствъ, не исключая и судебнаго, а равно и всякое частное лицо.

Предоставить начальникамъ губерніи закрывать частныя собранія различныхъ обществъ, клубовъ и артелей

---

[1]) Ист. об. дѣят. Ком. Мин. III томъ, I часть, 130—131 стр.

въ случаѣ обнаруженія въ нихъ чего-либо противнаго государственному порядку и безопасности.

Подтвердить о точномъ исполненіи губернаторами неотмѣненныхъ судебными уставами и указанныхъ въ общихъ законахъ мѣръ для случаевъ чрезвычайныхъ.

Подтвердить, чтобы существующія въ губерніи установленія всѣхъ вѣдомствъ, не исключая и судебнаго, соблюдали порядокъ сношеній съ начальниками губерній, опредѣленный въ ст. 689 и 690 т. II свод. зак., т. е. мѣста и лица, равныя губернаторскимъ, входили къ губернатору съ представленіями, а мѣста и лица, равныя уѣзднымъ, —съ донесеніями.

Уѣзднымъ исправникамъ предоставляется, въ пространствѣ ихъ вѣдомства, административно-полицейскій надзоръ, подъ прямымъ указаніемъ губернаторовъ, за всѣми уѣздными присутственными мѣстами и должностными лицами, имѣющими своихъ представителей въ губернскихъ административныхъ учрежденіяхъ, собственно въ видахъ охраненія благоустройства и общественной безопасности.

Уѣзднымъ начальникамъ подчиняются въ полицейскомъ отношеніи всѣ сельскія начальства, т. е. волостныя правленія, сельскіе сходы, старшины и старосты» [1]).

Согласно съ замѣчаніями на эту записку министровъ юстиціи и финансовъ, особой комиссіи и другихъ своихъ членовъ, комитетъ положилъ предоставить губернатору, какъ представителю высшей правительственной въ губерніи власти, право производить общую и внезапную ревизію во всѣхъ установленіяхъ и учрежденіяхъ гражданскаго вѣдомства; въ видахъ надзора за благонадежностью служащихъ въ губерніи лицъ, собразно ст. 372 т. II св. зак. общ. губ, учрежд., постановить на будущее время прави-

---

[1]) Ист. обз. д. Ком. Министровъ, III т. ч. I 134—135 стр.

ло, чтобы всѣ распоряженія и постановленія административныхъ губернскихъ мѣстъ и учрежденій объ опредѣленіи своею властью подчиненныхъ имъ чиновниковъ на службу или къ должностямъ, или о перемѣщеніи ихъ съ одной должности на другую, равно при переводѣ изъ одного вѣдомства въ другое, а также при замѣщеніи должностей по найму, были немедленно сообщаемы со всѣми документами о личности этихъ лицъ къ просмотру самого губернатора, который, если признаетъ ихъ неблагонадежными, можетъ заявить о своемъ несогласіи и въ такомъ случаѣ назначеніе или перемѣщеніе не можетъ состояться, а губернаторъ, съ своей стороны, доводитъ до свѣдѣнія подлежащаго министра. Также чрезъ губернатора должны восходить всѣ представленія непосредственнаго начальства о награжденіи должностныхъ лицъ.

Особенно большія полномочія губернаторъ получалъ по постановленію комитета въ дѣлѣ охраненія общественнаго благоустройства и государственной безопасности. Онъ могъ закрывать своею властью собранія разныхъ частныхъ обществъ, клубовъ и артелей въ случаѣ обнаруженія въ нихъ чего-либо противнаго государственному порядку и общественной безопасности и нравственности, доводя однако при этомъ о сдѣланномъ распоряженіи до свѣдѣнія министерства внутреннихъ дѣлъ и центральнаго вѣдомства по принадлежности.

Почти тѣ же полномочія получали въ уѣздѣ исправники, какъ непосредственные органы губернатора; они обязаны подъ собственной отвѣтственностью: «а) имѣть неослабный надзоръ въ уѣздѣ за охраненіемъ общественной безопасности; в) немедленно доносить губернатору о всякомъ безпорядкѣ, лично усмотрѣнномъ или въ кругу ихъ служебной дѣятельности, или сдѣлавшемся имъ извѣстнымъ лишь по дошедшимъ до нихъ свѣдѣніямъ, и с) въ случаяхъ крайнихъ, нетерпящихъ отлагательства, принимать на мѣстѣ

всѣ надлежащія мѣры, «доводя о нихъ немедленно до свѣдѣнія губернатора» и, наконецъ, «подтвердить уѣзднымъ исправникамъ, дабы они строго наблюдали за тѣмъ, чтобы волостные старшины и прочія сельскія должностныя лица, согласно статьямъ 60, 63 и 83 общаго положенія о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, въ точности и немедленно исполнять всѣ ихъ предписанія и распоряженія по дѣламъ полицейскаго вѣдомства» [1]).

Такъ мѣрами верховной правительственной власти было проведено дѣло законодательнаго характера, которымъ административная централизація возстановлялась во всемъ своемъ значеніи. Министерская власть, проводя эту мѣру, какъ бы не довѣряла вновь проведенной въ управленіи идеѣ децентрализаціи. Она не хотѣла дать этой идеѣ развиться дальше. Развитіе децентрализаціи потребовало бы признанія на ряду съ гласностью многихъ другихъ свободъ—свободы слова, союзовъ и, особенно, свободы собраній. При отсутствіи этихъ свободъ самоуправленіе не можетъ развиться вполнѣ. Не имѣя подъ собой опоры, оно должно всякій разъ терять свое значеніе сравнительно съ органами центральной власти.

Теперь права, предоставленныя постановленіями комитета министровъ административной власти на мѣстахъ, подрывали окончательно въ корнѣ всякое начало самоуправленія и всякой личной свободы. При отсутствіи въ наличности всѣхъ свободъ, такъ тѣсно сплегающихся между собой, правительственной власти предоставлялось неизбѣжнымъ вѣдать цѣлый рядъ еще непризнанныхъ закономъ свободъ, нарушеніе которыхъ должно было создавать разряды такъ назы-

---

[1]) Ист. Обз. д. Ком. Министровъ, т. III, часть 1-я, 130—143 стр.

ваемыхъ политически неблагонадежныхъ лицъ. Почва же для весьма большого расширенія этихъ разрядовъ была отлично подготовлена. Осуществленіе и проведеніе въ жизни всѣхъ другихъ еще непризнанныхъ свободъ теперь само собой напрашивалось, какъ слѣдствіе признанія извѣстныхъ правъ за обществомъ. Естественно, что разряды людей неблагонадежныхъ съ введеніемъ реформъ быстро увеличивались, а вмѣстѣ съ тѣмъ отсутствіе свободы союзовъ вело къ созданію цѣлой массы тайныхъ обществъ, на борьбу съ которыми правительственной власти пришлось потратить весьма много силъ и при томъ совершенно безполезно.

Министерская власть не могла не замѣтить и этого, но шла однако въ своихъ мѣропріятіяхъ по наклонной плоскости. Усиливая еще больше власть мѣстныхъ органовъ предоставленіемъ, въ силу положенія комитета министровъ (въ 1876 году 8 апрѣля), мѣстной администраціи права издавать обязательныя постановленія (ordonnances de police) для охраненія общественнаго порядка и благочинія, министерская власть позаботилась въ то же время, чтобы подобныя же постановленія были издаваемы городскими думами и земскими собраніями не иначе, какъ съ утвержденія того же губернатора. Права земскихъ собраній были особенно ограничены въ 1876 году. Изданное ими постановленіе немедленно предоставляется министру внутреннихъ дѣлъ, а гдѣ они имѣются, и генералъ—губернаторамъ. Частныя лица и общественныя установленія, правда, могли приносить жалобы на постановленія губернатора сенату, однако подача жалобы на постановленія не освобождаетъ отъ обязанности исполнять ихъ [1]).

---

[1]) См. Историч. Обзоръ дѣят. Комитета Министровъ 144—145 стр. то же и Коркуновъ „Русское Государственное право“, томъ II, особ. часть С.П.Б. 1893 г. 245 стр.

Но министерская власть не ограничилась этими постановленіями. Въ 1879 г. мы видимъ, что предсѣдателемъ особаго совѣщанія—П. А. Валуевымъ—былъ представленъ обширный журналъ совѣщанія, намѣчавшій цѣлую правительственную систему для борьбы съ соціально-революціонною партіею. Особое совѣщаніе остановилось уже прямо, какъ на одномъ изъ средствъ борьбы съ партіей, на мѣрахъ усиленія административной власти въ ущербъ городскому и земскому самоуправленію, институту мировыхъ судей, а также и на мѣрахъ сокращенія университетской автономіи. Каковы были слѣдствія всѣхъ этихъ стремленій министерской власти, о нихъ подробно мы будемъ говорить ниже при изложеніи дѣятельности министерской власти графа Толстого, который окончательно почти стеръ всѣ признанныя за обществомъ права. На этотъ же разъ комитетъ ограничился весьма значительнымъ усиленіемъ самостоятельности полицейскихъ органовъ, предложеніемъ министру юстиціи о скорѣйшемъ приведеніи къ концу дѣла уничтоженія института выборныхъ мировыхъ судей; въ отношеніи земскихъ и городскихъ учрежденій постановлено, на ряду съ порученіемъ министру внутреннихъ дѣлъ, выработать необходимыя измѣненія въ статьяхъ городского и земскаго положеній, чтобы опредѣленіе на должности въ эти учрежденія поставить въ зависимость отъ согласія губернатора. Этимъ въ принципѣ нарушалось начало самоуправленія. По вопросу объ университетахъ министромъ народнаго просвѣщенія—графомъ Толстымъ—было заявлено, что уже готовъ проэктъ новаго устава, сокращавшій автономію университетовъ.

Вотъ рядъ мѣръ, которыми министерская власть думала бороться съ революціонно-соціальной партіей. Попадала ли она въ цѣль или нѣтъ своими мѣропріятіями—послѣдующее время тому наглядный свидѣтель. Отъ подобныхъ же мѣропріятій страдало только одно общество,

довѣріе котораго министерская власть снова и безвозвратно потеряла, вслѣдствіе своей негактичности. Еще предлагая подобныя мѣропріятія, которыми усиливалась правительственная власть въ ущербъ признаннымъ правамъ, министерская власть находила свое положеніе крайне затруднительнымъ, вслѣдствіе безучастія общества къ мѣрамъ, принимаемымъ правительствомъ въ борьбѣ съ противоправительственной партіей. «Плохимъ симптомомъ, говорилось въ журналѣ особаго совѣщанія, является прежде всего наружное безучастіе почти всей болѣе или менѣе образованной части населенія въ борьбѣ правительственной власти съ небольшимъ сравнительно числомъ злоумышленниковъ; большинство населенія встревожено, но оно какъ будто выжидаетъ развязки борьбы, не вступаясь за правительство; даже болѣе—общество почти всегда относится недоброжелательно къ распоряженіямъ властей, находя принимаемыя мѣры то слишкомъ слабыми, то слишкомъ стѣснительными» [1]).

Понимая отлично, на чьей сторонѣ русское общество и не расчитывая на его поддержку, министерская власть, вопреки общественнымъ желаніямъ и не считаясь съ ними, объявила такую правительственную программу, которой она возвращала почти все къ дореформенному состоянію. Это былъ такой необдуманный, непослѣдовательный, непростительный и нетактичный шагъ министерской политики, который, къ большему прискорбію, не успѣлъ исправить гр. Лорисъ-Меликовъ, понявшій во время всю нецѣлесообразность предпринимаемыхъ мѣръ. Не исправилъ его и восшедшій затѣмъ на престолъ Императоръ Алаксандръ III.

---

[1]) Ист. обз. д. ком. министровъ, 146 стр.

ГЛАВА XX-я.

Министерская власть въ концѣ 19 столѣтія.

Преобразовательная дѣятельность Императора Александра II-го была нѣкоторымъ шагомъ впередъ на пути усвоенія русскимъ народомъ правомѣрныхъ началъ. Вызванныя совершенно неизбѣжной исторической необходимостью, реформы требовали крупнаго измѣненія въ организаціи высшихъ государственныхъ учрежденій и, въ частности, въ организаціи министерской власти. Въ соціальномъ строѣ были признаны нѣкоторыя индивидуальныя свободы. Но признаніе не вело къ ихъ обезпеченію. Для осуществленія послѣдняго необходима была такая крупная политическая реформа, которая лишила бы министерскую власть возможности посягнуть на эти свободы. Послѣдующее за реформами время открывало министерской власти полный произволъ въ осуществленіи своей дѣятельности, нестѣсняемой никакимъ самостоятельнымъ сравнительно съ нею политическимъ учрежденіемъ. Въ отношеніи признанныхъ за обществомъ правъ сказалось полное отсутствіе ихъ гарантіи. Нарушеніе же министерской властью этихъ правъ оттѣняло особенно ярко весь ея произволъ.

Оттого естественно появленіе недовольства, которое уже къ началу царствованія Императора Александра III охватило весьма большіе размѣры русскаго общества. Такое недовольство было весьма понятно. Относясь критически къ министерской политикѣ, общественная мысль видѣла въ этой политикѣ только одно—всегдашнее стремленіе министровъ расширить свои компетенціи на счетъ пріобрѣтенныхъ обществомъ правъ. Замѣчалось какъ разъ обратное тому, чего такъ усиленно ждала мыслящая часть русскаго общества. Естественнымъ результатомъ всѣхъ освободительныхъ реформъ Александра II должно

было быть желаніе общества, чтобъ министерская власть была бы такъ организована, чтобы не могла бы стоять на пути безпрепятственнаго слѣдованія общества къ развитію индивидуальной и политической свободы. Въ дѣйствительносьи происходило иначе. Общество жило только въ одномъ тревожномъ настроеніи за свои полученныя права. Оно видѣло, что многія изъ этихъ правъ имѣютъ въ своемъ основаніи полумѣры и что многое оставлено въ ихъ усмотрѣнію министерской власти, которая съ перваго же момента признанія ихъ стала въ непремѣримое враждебное къ нимъ отношеніе. Начинается снова періодъ реакціи, въ который министерская власть обнаружила полное пренебреженіе какъ ко всѣмъ высшимъ государственнымъ учрежденіямъ, такъ и ко всѣмъ народившимся гражданскимъ правамъ русскаго народа. Довѣріе общества къ правительству, возстановленное преобразовательными начинаніями Александра II, снова смѣнилось полнымъ недовѣріемъ.

Управленіе снова по самому существу своему должно было носить характеръ произвола. Прежде, когда за обществомъ не признавались извѣстныя права, когда, до времени освободительныхъ реформъ, соціальный бытъ былъ построенъ цѣликомъ на произволѣ, нарушать, въ сущности, нечего было министерской власти. Теперь сама власть была поставлена фактическимъ положеніемъ вещей въ другія отношенія къ соціальному строю. Онъ былъ такъ видоизмѣненъ, получилъ такую конструкцію, что старыя средства, которыя пускала прежде министерская власть, теперь не годились. Примѣненіе ихъ въ обновленномъ политическомъ строѣ казалось теперь уже ничѣмъ не оправдываемымъ произволомъ. Каждое отдѣльное произвольное мѣропріятіе министерской власти, затрогивающее хоть одно изъ соціальныхъ правовыхъ пріобрѣтеній, отзывалось тупой болью во всемъ соціальномъ

организмѣ. Такъ тѣсно сплетались между собой всѣ правовыя пріобрѣтенія общества. Всѣ они оказались крайне непрочны.

Наступившая послѣ преобразовательныхъ реформъ, еще при Александрѣ II-мъ, эпоха реакціи весьма многое измѣнила изъ того, что общество только что получило. Вслѣдствіе отсутствія гарантій, министерской власти было не трудно снова подчинить всю русскую жизнь своей опекѣ. Представителямъ этой власти казалось, что правительство въ царствованіе Александра II-го впало въ противоположную крайность сравнительно съ временемъ Николая I. Такъ готовъ былъ, уже въ болѣе позднее время, опредѣлить характеръ царствованія Александра II предсѣдатель комитета министровъ Н. Х. Бунге. По его мнѣнію, Николай Павловичъ допускалъ общественную самодѣятельность только какъ рѣдкое исключеніе; администрація и правительственныя учрежденія должны были при немъ не только восполнять, но даже замѣнять частную дѣятельность; государь, можно сказать, хотѣлъ дѣлать все самъ при посредствѣ администраціи. Въ царствованіе Императора Апександра II правительство, озабочиваясь пробужденіемъ общественной жизни, впало въ противоположную крайность; казалось, что все будетъ сдѣлано если обществу, не касаясь притомъ основаній государственнаго строя—Самодержавной Монархіи,—будетъ дана возможно большая степень самодѣятельности. Царствованіе Государя Императора Александра III-го хариктеризуется, по мнѣнію Н. Х. Бунге стремленіемъ примирить обѣ крайности усиленіемъ значенія власти и правительственнаго почина въ развитіи производительныхъ силъ страны [1]).

---

[1]) Изъ рукописи, хранящейся въ дѣлахъ Комитета министровъ, заимств. изъ Ист. Обзора дѣят. Комитета Министровъ, т. IV, изд. Канцеляріи Комитета Министровъ, стр. I—II Предисловія.

Такая откровенная характеристика царствованія Александра III, сдѣланная предсѣдателемъ Комитета Министровъ и министромъ финансовъ сразу даетъ понять, какое положеніе должна занять министерская власть въ отношеніи всѣхъ произведенныхъ реформъ. Потребуется новое преобразованіе, въ которомъ министерская власть должна стать всепоглащающимъ органомъ въ ущербъ развитію самодѣятельности общественныхъ силъ. Тѣмъ болѣе это казалось необходимымъ съ точки зрѣнія министерской власти, что новые порядки, созданные коренными реформами предыдущаго періода, во многихъ случаяхъ привели не къ тѣмъ результатамъ, на которые были расчитаны, а новыя учрежденія, по мысли Юбилейнаго Изданія министерства внутреннихъ дѣлъ, оказались недостаточно согласованными ни между собой, ни съ практическими требованіями дѣйствительности [1]).

Можно себѣ представить заранѣе, какъ будетъ министерская власть согласовывать между собой освободительныя реформы русской жизни, внесшія въ нее свѣтъ и оживившія ее. Въ послѣдующихъ главахъ мы, въ отдѣльности о каждой реформѣ, постараемся показать, какъ министерская власть согласовывала ихъ съ задачами новаго царствованія, съ своими видами, а теперь, согласно намѣченному нами плану, покажемъ, какъ сложились за время, описываемое нами, отношенія министерской власти къ другимъ бюрократическимъ учрежденіямъ и къ мѣстному самоуправленію.

Отношенія министерской власти и государственнаго совѣта въ это время опредѣлялись общимъ, только что высказаннымъ выше, характеромъ эпохи, послѣдующей за реформами Александра II-го. Мы не можемъ къ сожалѣнію, сказать подробно, какъ происходило обсужденіе въ государ-

---

[1]) Юб. Изд. М. В. Дѣлъ, 170 стр.

ственномъ совѣтѣ законоположеній, которыми замѣнялись или измѣнялись законодательные акты освободительныхъ реформъ Въ Юбилейномъ Изданіи Государственнаго Совѣта слишкомъ кратко говорится объ этомъ, а изъ книги архивныхъ матеріаловъ, данныхъ по исторіи Государственнаго Совѣта, этого совершенно не видно.

Можно съ увѣренностью сказать одно, что государственный совѣтъ ничуть не служилъ тормазомъ для министерской власти при проведеніи ею законодательнымъ путемъ своихъ видовъ. Вся его задача сводилась къ тому, чтобы приноровить законодательные акты къ бюрократическимъ стремленіямъ министерской власти. Тамъ же, гдѣ на сочувствіе въ проведеніи законодательныхъ предположеній чрезъ государственный совѣтъ министерская власть не расчитывала, его мнѣнія вовсе не запрашивали, а законопроектъ направлялся или прямо на утвержденіе Государя, или предварительно въ комитетъ министровъ.

Такъ, хотя мы и не видимъ изъ юбилейнаго изданія, что было говорено въ государственномъ совѣтѣ при обсужденіи университетскаго устава 1884 г., но полагаемъ, что врядъ ли онъ могъ найти какое-либо сочувствіе въ большинствѣ членовъ совѣта, которые становились въ противорѣчіе съ собой: они должны были бы утвердить уставъ, совершенно противоположный уставу 1863 года, который прежде нашелъ себѣ въ немъ сочувствіе. Намъ кажется, что большинство членовъ совѣта должно было отнестись отрицательно къ уставу 1884 года и если подобный уставъ получалъ утвержденіе, то благодаря только чрезвычайной закулисной интригѣ министерской власти, что исторія ясно намъ открываетъ.

По мнѣнію автора юбилейнаго изданія, дѣятельность Государственнаго Совѣта получила особое развитіе въ описываемый нами періодъ. «Въ совѣтѣ сосредоточились,

говоритъ онъ, всѣ предположенія по дѣламъ законодательнымъ, кромѣ предположеній законодательства военнаго» [1]).

Законодательное значеніе Государственнаго Совѣта должно было увеличиться отъ сліянія II-го отдѣленія съ государственной канцеляріей. Такое сліяніе, повидимому, должно было придать его законодательной дѣятельности большую цѣлость и единство и выгодно отразиться на развитіи его главной законодательной роли. Но это только повидимому. Увеличилось значеніе не Государственнаго Совѣта, а государственной канцеляріи предъ Государственнымъ Совѣтомъ, что, несомнѣнно, свидѣтельствуетъ о томъ, что и Государственный Совѣтъ вмѣстѣ съ ростомъ бюрократіи принялъ на себя бюрократическую окраску. Въ такомъ видѣ онъ могъ безъ ущерба для видовъ министерской власти распространять свое законодательное значеніе. Оно все равно служило выраженіемъ только видовъ администраціи, а не нуждъ и потребностей страны. Въ такомъ видѣ, при отсутствіи законодательной иниціативы, онъ не могъ быть тормазомъ для проведенія правительственныхъ мѣропріятій. Его совѣщательное значеніе всегда могло быть сведено къ нулю и черезъ него оказалось возможнымъ проводить правительственныя мѣропріятія.

Разсматриваемый нами періодъ исторіи министерской власти есть ясное доказательство высказанному. Изъ обозрѣнія дѣлъ, рѣшенныхъ комитетомъ министровъ за описываемый періодъ, мы видимъ, что онъ всячески старается ограничить свою компетенцію вопросами управленія, постоянно избѣгая мѣръ законодательнаго характера, въ особенности связанныхъ съ отпускомъ кредитовъ изъ государственнаго казначейства или съ установленіемъ новыхъ налоговъ. Замѣчается сокращеніе законодательной компетенціи комитета и идетъ

[1]) Юб. изд. Госуд. Совѣта 146—147, 163—164, 178 стр.

энергичная передача на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта дѣлъ, неподлежаще внесенныхъ въ комитетъ [1]).

Министерская власть чрезъ то вовсе не стремилась къ водворенію идеи законности. Ей до этой идеи мало было дѣла. Энергично передавая дѣла въ Совѣтъ, она знала, что въ немъ найдетъ хорошее прикрытіе своему произволу.

Совершенно иное положеніе занималъ комитетъ министровъ въ отношеніи дѣлъ политическаго характера. Въ этой области на его долю выпадала исключительная задача. Враждебное отношеніе органовъ правительственной власти ко всѣмъ освободительнымъ реформамъ предшествующаго царствованія, создало почву для недовѣрія къ правительству и для общаго недовольства существующимъ порядкомъ, результатомъ чего и возникло въ странѣ революціонное броженіе, охватывавшее все большій и большій кругъ наиболѣе впечатлительныхъ элементовъ населенія. Теперь, на борьбу съ этимъ броженіемъ, правительственная власть должна была удѣлять массу средствъ и силъ. Управлять при отсутствіи довѣрія очень трудно, тѣмъ болѣе трудно, что министерская власть увидала причину «крамолы» въ слабости правительственной власти, какъ результатъ освободительныхъ преобразованій. Въ силу этихъ своихъ соображеній, теперь принимались чрезвычайныя мѣры для усиленія этой власти.

Принимаемыя комитетомъ министровъ для борьбы съ крамолой мѣры были, въ началѣ царствованія Александра III, объединены и согласованы въ положеніи 14 авг. 1881 г. о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія. Первоначально утвержденное, какъ временное на три года, положеніе это было потомъ продолжено на неопредѣленное время. Въ комитетѣ же было разсмотрѣно

---

[1]) См. и. об. д. к. министровъ IV т. 2 стр.

и «положеніе о полицейскомъ надзорѣ, учреждаемомъ по распоряженію административныхъ властей». Положеніе это, внесенное въ него графомъ Игнатьевымъ, не встрѣтило особыхъ разсужденій. Возникъ лишь вопросъ о томъ, не слѣдуетъ ли направить проэктъ на законодательное утвержденіе, такъ какъ новыя правила несомнѣнно вводили единственныя ограниченія въ личныхъ правахъ поднадзорныхъ. Но передача этого проэкта на законодательное разсмотрѣніе, однако, не послѣдовала. Въ виду неотложности правильной организаціи надзора, Комитетъ представилъ проэктъ положенія о полицейскомъ надзорѣ на утвержденіе прямо Императора, который утвердилъ его рѣшеніе и проэктъ Игнатьева (1882 г. № 161).

Точно также получали утвержденіе и другія средства административнаго воздѣйствія на многія стороны какъ общественной жизни, такъ и отдѣльныхъ группъ населенія, сообразно съ извѣстными политическими видами правительственной власти. Это мы увидимъ далѣе при разсмотрѣніи примѣненія временныхъ исключительныхъ мѣръ. Здѣсь наше вниманіе останавливаетъ то, что всѣ акты внутренней политики министерской власти сосредоточивались въ Комитетѣ Министровъ, какъ органѣ, наиболѣе удобномъ для этой цѣли.

Государственный Совѣтъ стоялъ въ сторонѣ отъ этого направленія внутренней политики, а между тѣмъ, именно этому то законодательству политическаго характера пришлось сыграть столь громадную роль въ событіяхъ послѣдняго времени. Мѣры, принятыя Комитетомъ, были столь важны, что, въ сущности говоря, онѣ главнымъ образомъ направляли всю жизнь страны.

Что же, спрашивается, дѣлалъ въ то время Сенатъ, какъ охранитель законовъ, которому, выражаясь словами его учрежденія, «въ гражданскомъ порядкѣ суда управленія и исполненія подчинены

всѣ вообще мѣста Имперіи, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особеннымъ закономъ изъяты отъ этой зависимости». Разумѣется, Сенатъ былъ въ сторонѣ. Его значеніе было по самому учрежденію не высоко сравнительно съ комитетомъ министровъ. Иной вопросъ отношенія Сената къ отдѣльнымъ министрамъ. Но и здѣсь Сенатъ, вслѣдствіе своей зависимости отъ министра юстиціи, «превратился, по словамъ бывшаго его Оберъ-Прокурора I-го департамента и бывшаго сенатора Игн. Закревскаго, въ нѣчто слабое, призрачное, въ тѣнь того, чѣмъ онъ долженъ быть».

Тотъ же Игн. Закревскій даетъ много интересныхъ данныхъ о взаимоотношеніяхъ Сената и министерской власти за описываемый нами періодъ. Такъ, напримѣръ, ст. 125 учрежденія обязываетъ Сенатъ требовать отъ министровъ и главноуправляющихъ не объясненій, а «предварительныхъ заключеній» по жалобамъ на дѣйствія министровъ и равно на дѣйствія подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ. «Сенату, пишетъ онъ, подается жалоба. Сенатъ посылаетъ указъ, требуя «заключенія». Подчиненные соотвѣтствующаго министра, получивъ за него указъ, кладутъ его «подъ сукно». Сенатъ посылаетъ второй, третій, четвертый и т. д. «подтвердительные указы», а министръ все таки молчитъ, не удостоивая Сенатъ «рапортомъ». Дѣло лежитъ и, такъ сказать, выдыхается, нарушенное право не возстановляется и такой порядокъ только содѣйствуетъ развитію произвола и представленія о беззаконности въ средѣ номинально подчиненныхъ Сенату должностныхъ лицъ. Хотя статья 131 и устанавливаетъ трехмѣсячный срокъ для отвѣта, но, благодаря тому, что она не опредѣляетъ никакой отвѣтственности и никакихъ невыгодныхъ послѣдствій за несоблюденіе, то она и остается мертвой буквой... И это понятно, потому что министръ самъ участвуетъ,

въ качествѣ члена коллегіи, въ разрѣшеніи жалобы, поданной на него и на его подчиненныхъ и имѣетъ возможность затянуть дѣло на годы, переводя его въ общее собраніе, откуда оно попадаетъ въ государственный совѣтъ. И такъ производство тянется и тянется... Но независимо отъ затяжки дѣла разными министрами на формальныхъ основаніяхъ, случалось, что министръ юстиціи вытребовалъ дѣло отъ оберъ-прокурора I-го департамента, произвольно задерживалъ его у себя, чтобы доставить должностному лицу, дѣйствія котораго были обжалованы, безнаказанность въ виду будто бы неудобства оглашенія его дѣйствій.

Такъ держалъ нѣсколько лѣтъ у себя эти жалобы министръ юстиціи—Монассеинъ, изъявъ ихъ изъ рукъ оберъ-прокурора. Сенатъ, такимъ образомъ, не только не въ состояніи держать администрацію въ предѣлахъ законности, а, напротивъ того, онъ самъ идетъ по пути, указанному начальствомъ. Независимо отъ устарѣлости формъ дѣлопроизводства въ административныхъ департаментахъ Сената и отъ медленности хода дѣлъ какъ въ нихъ, такъ и въ судебныхъ департаментахъ—существенное зло заключается, по справедливому мнѣнію того же Игн. Закревскаго, въ зависимости сенаторовъ отъ министра юстиціи». Всѣ повышенія, всѣ награды ихъ—все это находится въ его рукахъ и ставитъ ихъ въ прямую зависимость отъ него [1]).

Ту же зависимость и подчиненность сената отмѣчаетъ другой бывшій оберъ-прокуроръ перваго департамента правительствующаго сената—Г. А. Евреиновъ, представившій еще въ 1881 году министру юстиціи—Д. Н. Набокову—записку о реформѣ нашихъ высшихъ государ-

---

[1]) См. газету „Русь“ № 95, гдѣ помѣщена статья Игн. Закревскаго. „О сенатѣ, какъ хранителѣ законовъ“.

ственныхъ учрежденій на основѣ народнаго представительства, которое должно было бы сообщить извѣстную самостоятельность сенату сравнительно съ министерской властью. Отсутствіе самостоятельности сената, по мнѣнію Г. А. Евреинова, ведетъ къ слишкомъ большой, ничѣмъ не умѣряемой свободѣ дѣйствій министерской власти. «Необязанные считаться съ авторитетомъ такого учрежденія, въ которомъ ихъ личныя воззрѣнія подвергались бы безпристрастной повѣркѣ и оцѣнкѣ, министры, по его словамъ, знаютъ, что для осуществленія своихъ предположеній имъ достаточно получить на то согласіе государя. Каждый министръ докладываетъ государю съ глаза на глазъ и государь можетъ судить о дѣлѣ, выслушивая только доводы лица, прямо заинтересованнаго въ разрѣшеніи его, согласно съ его мнѣніемъ».

Результатомъ такого порядка исключительнаго воздѣйствія министровъ на государя выходитъ цѣлая масса Высочайшихъ повелѣній Правительствующему Сенату. Въ 1880 году, напримѣръ, было предложено правительствующему сенату 2210 Высочайшихъ повелѣній [1]).

Можно себѣ представить, что должно быть результатомъ этого отсутствіе системы, послѣдовательности и, наконецъ, соображенія всѣхъ правительственныхъ мѣропріятій съ общими потребностями государства. При такомъ порядкѣ исходатайствованія Высочайшихъ повелѣній несамостоятельный сенатъ былъ не въ состояніи удержать министерскую власть отъ нарушенія разъ установленныхъ законодательныхъ актовъ и отъ ограниченія этихъ актовъ всевозможными дополненіями, временными правилами, измѣняющими подчасъ въ корнѣ совершенное преобразованіе.

---

[1]) См. Г. А. Евреиновъ: „Реформа высш. госуд. учрежденій и народное представительство“ СПБ. 1905 г., 19—20 стр.

Такая непослѣдовательность въ законодательствѣ должна была имѣть еще иныя послѣдствія для взаимоотношеній сената и министерской власти. Должно было пасть значеніе сената, какъ истолкователя законовъ. Эта роль переходила также къ министерской власти. Съ точки зрѣнія положительнаго закона, какъ онъ установленъ въ т. I Св. Зак. [1]), министерствамъ принадлежитъ право наблюденія за правильными дѣйствіями лицъ и учрежденій, имъ подвѣдомственныхъ, безъ права толкованія и разъясненія самого закона, что входитъ всецѣло въ кругъ обязанностей правительствующаго сената.

Теперь его роль толкователя законовъ должна была смѣниться развитіемъ циркулярной дѣятельности министерской власти. Непослѣдовательность въ изданіи законодательныхъ актовъ требовала, чтобъ вслѣдъ за изданіемъ закона министрамъ разсылался циркуляръ, его разъясняющій, между тѣмъ какъ правительствующій сенатъ оставался молчаливымъ свидѣтелемъ толкованія закона. Онъ долженъ былъ ограничиться ожиданіемъ, чтобы послѣдовала жалоба отъ лица или учрежденія на нарушеніе его правъ, а затѣмъ могъ наступить и тотъ порядокъ запроса къ министерской власти съ требованіемъ «предварительныхъ заключеній» по жалобамъ на дѣйствія ихъ, порядокъ, который, какъ мы видѣли выше, не приводилъ ни къ какимъ практическимъ результатамъ.

Яснѣе и опредѣленнѣе всего выразилось отношеніе министерской власти къ мѣстному управленію въ описываемый нами періодъ. Здѣсь министерская власть имѣла опредѣленную политику, къ выполненію которой неуклонно стремилась во все описываемое нами время. Начала, положенныя въ основу стремленій министерской власти,

---

[1]) Ст. ст. 1, 2 и др., кн. IV, гл. 5, учрежд. право сената и кн. V, разд. 2 ст. ст. 152—154 и слѣд.

великолѣпно изложены во всеподданнѣйшемъ докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ—гр. Толстого—въ 1886 году. Этотъ докладъ ставитъ прежде всего крестъ на всѣ произведенныя Императоромъ Александромъ II-мъ преобразованія въ мѣстномъ управленіи. Теперь потребовалось снова произвести реформу въ только что осуществленныхъ преобразованіяхъ, а для успѣшнаго ея осуществленія нужно было прикрыться необходимостью согласовать предшествующія реформы съ основнымъ началомъ нашего государственнаго устройства — Самодержавною Императорскою Властью. Прикрываясь этимъ началомъ, какъ основнымъ принципомъ своей дѣятельности, министерская власть гр. Толстого безошибочно могла разсчитывать на полное подчиненіе себѣ всего мѣстнаго управленія и на окончательное уничтоженіе только что созданнаго въ зародышѣ начала децентрализаціи.

Всеподданнѣйшій докладъ безъ всякихъ комментарій открываетъ всю эту сторону стремленій гр. Толстого. Исходя изъ того основанія, что «при осуществленіи реформы надлежитъ руководствоваться не отвлеченными принципами или чуждыми намъ идеалами западно-европейской государственной теоріи и практики, а яснымъ пониманіемъ коренныхъ самостоятельныхъ основъ русской государственной жизни и сознаніемъ настоятельной необходимости строго послѣдовательнаго, съ духомъ оныхъ сообразнаго, развитія нашего законодательства», Гр. Толстой, какъ ярый реакціонеръ, выводитъ изъ своихъ соображеній то заключеніе, что предпринимаемыя преобразованія и всѣ измѣненія въ мѣстныхъ учрежденіяхъ должны быть строго согласованы съ основнымъ началомъ нашего государственнаго устройства—Самодержавною Императорскою Властью. Приписывая неограниченному самодержавію несвойственную емутогда «зиждительную силу» и «творческій духъ». Толстой приписываетъ несвойственныя черты и его органамъ.

«Только тѣ учрежденія отличались устойчивостью и жизненностью, черезъ посредство коихъ эта власть могла свободно и правильно воздѣйствовать на народную жизнь, и что, напротивъ, тѣ изъ нихъ, которыя затрудняли это воздѣйствіе, вносили разстройство въ отправленія государственнаго организма».

Мало того, что эти органы, построенные на началахъ общественной самодѣятельности, не имѣли жизненныхъ началъ, свойственныхъ учрежденіямъ бюрократическимъ. Въ организаціи ихъ существуютъ «условія, препятствующія правильному ходу дѣлъ. Всѣ обвиненія, возводимыя на эту организацію, сводятся къ тому, что учрежденія, между коими нынѣ распредѣлены различныя отрасли управленія, не ограждаютъ въ должной мѣрѣ порядокъ и спокойствіе и не обезпечиваютъ законные интересы населенія отъ нарушенія, или, иными словами, что въ настоящее время начало власти если и не отсутствуетъ вполнѣ, то проявляется въ мѣстной жизни слишкомъ недостаточно. Это слабое проявленіе власти и есть, по мнѣнію моему, основная причина всѣхъ безпорядковъ въ мѣстномъ управленіи.

«Первое мѣсто по размѣрамъ безпорядковъ принадлежитъ, безъ сомнѣнія, крестьянскому управленію. Ближайшая причина этого факта состоитъ въ томъ, что по отношенію къ крестьянамъ отсутствіе власти является въ прямомъ и буквальномъ значеніи этого слова».

Причиной тому, по мнѣнію графа Толстого, служитъ отдѣленіе судебной власти отъ административной, что повело къ упадку и къ упраздненію института мировыхъ посредниковъ, а затѣмъ и къ раздробленію ихъ власти. Это вызвало полное безвластіе, которое «быстро, по словамъ доклада, привело крестьянское управленіе въ полное разстройство и содѣйствовало значительному ослабленію среди народа авторитета Правительства».

«Широкая самостоятельность, дарованная городскимъ и земскимъ учрежденіямъ, также вліяла, по мнѣнію графа Толстого, «на ослабленіе принципа государственной власти», органы которой, будучи отстранены отъ участія въ самомъ обширномъ кругѣ мѣстныхъ дѣлъ, не имѣютъ возможности ни предупреждать злоупотребленія, ни возстановлять нарушенные интересы»,

Наконецъ графъ Толстой указывалъ въ своемъ докладѣ на чрезмѣрное стѣсненіе дѣятельности министра внутреннихъ дѣлъ, «вслѣдствіе подчиненія городскихъ, земскихъ и крестьянскихъ установленій верховному руководительству Сената, на разсмотрѣніе котораго восходятъ даже самыя незначительныя несогласія между этими учрежденіями и администраціей, и который не всегда оказывается согласнымъ въ руководящихъ взглядахъ съ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Едва ли можно сомнѣваться, писалъ онъ, въ нормальности такого порядка, при которомъ министръ внутреннихъ дѣлъ оказывается устраненнымъ отъ всякаго непосредственнаго вліянія на важнѣйшія отрасли мѣстнаго управленія».

Широкое примѣненіе избирательнаго начала къ замѣщенію должностей по мѣстному управленію есть также одно изъ условій, вредно вліяющихъ на значеніе правительственной власти, такъ какъ «лица, занимающія должности по выборамъ, оказываются вообще мало склонными поддерживать авторитетъ той власти, отъ которой не зависитъ ихъ назначеніе».

Представивъ, какъ истый агентъ полицейскаго режима, въ такомъ мрачномъ видѣ результатъ, происшедшій изъ реформъ Александра II-го, построенныхъ на началахъ проведенія въ жизнь общества принципа самостоятельности, гр. Толстой приходитъ къ такимъ выводамъ: «Основной недостатокъ существующаго порядка состоитъ въ томъ, что правительственная власть имѣетъ слишкомъ слабое

вліяніе на ходъ мѣстнаго управленія, и потому усиленіе сего вліянія должно быть главною цѣлью предстоящихъ преобразованій. Въ основу организаціи мѣстнаго управленія должно быть положено начало единства власти. Всѣ мѣстныя учрежденія должны быть учрежденіями правительственными, находящимися въ связи съ центральною правительственною властью. Довѣріе и уваженіе къ нимъ со стороны населенія должно быть обезпечено привлеченіемъ на службу въ эти учрежденія лучшихъ мѣстныхъ людей. Осуществленіе преобразованій въ указанномъ направленіи не представитъ никакихъ затрудненій въ большей части Имперіи, гдѣ всѣ классы народа отличаются безусловною преданностью историческимъ началамъ государственной жизни, и гдѣ помѣстное дворянство, составляя самое образованное сословіе, пользующееся довѣріемъ мѣстнаго населенія, свято хранитъ сознаніе государственныхъ обязанностей» [1]).

Вотъ реакціонная программа, осуществленіе которой при полномъ подчиненіи мѣстнаго управленія министерской власти, должна была смести все, что было лучшаго изъ преобразованій 60-хъ годовъ. Всѣ высказанныя въ докладѣ соображенія легли въ основу послѣдующей реформы въ сферѣ мѣстнаго управленія. Вѣрный преемникъ его политики—статсъ-секретарь Дурново—съ честью продолжилъ его дѣло. При немъ были закончены работы гр. Толстого по преобразованію крестьянскихъ и мѣстныхъ учрежденій и проэкты по этой части получили законодательное утвержденіе. 12 іюля 1889 г. Высочайше утверждено положеніе объ участковыхъ земскихъ начальникахъ, 12 іюня 1890 года—новое положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, 11 іюня 1892 года—новое Городовое положеніе. [2]).

---

[1]) Юб. Изд. М. В. Дѣлъ, 171—173 стр.

[2]) ibidem 174 стр.

Послѣдующіе министры внутреннихъ дѣлъ—Горемыкинъ, Сипягинъ и особенно Плеве—завершили дѣло своихъ предшественниковъ и увѣнчали успѣхомъ дѣло реформы мѣстнаго управленія, поставивъ окончательно крестьянскія, земскія и городскія учрежденія подъ непосредственный контроль и опеку правительственныхъ агентовъ министерства внутр. дѣлъ и открывъ такимъ образомъ широкій просторъ произволу министерской власти во всѣхъ сферахъ русской жизни. Этотъ произволъ, достигшій въ лицѣ представителей полицейскаго режима апогея своего развитія, легъ столь тяжелымъ гнетомъ на русское общество, что вызвалъ въ его средѣ усиленное движеніе, приведшее къ рѣзкому кризису, къ острой борьбѣ противъ него всего русскаго народа.

Министерская власть и крестьянское самоуправленіе послѣ реформъ Александра II.

Осуществленіе намѣченной программы графъ Толстой началъ съ реформы крестьянскаго самоуправленія. Признавая необходимымъ установить на мѣстахъ единоличную власть, какъ непосредственный органъ министерской власти, Толстой задумалъ образовать такой институтъ, который стоялъ бы въ самыхъ близкихъ сношеніяхъ съ крестьянскимъ населеніемъ и былъ бы способенъ къ непосредственному административному воздѣйствію на него.

Такой административный институтъ не долженъ быть построенъ на началѣ раздѣленія судебной власти отъ административной, такъ какъ темному люду по его мнѣнію, не понятно такое раздѣленіе. Для доказательства своей мысли, гр. Толстой дѣлаетъ нелѣпыя подтасовки, приписывая крестьянамъ абсолютное невѣжество и непониманіе какъ различія властей между собой, такъ даже и опредѣленія того, «въ какое именно учрежденіе или какому

именно должностному лицу прошеніе его должно быть подано». Крестьянину, по мнѣнію Толстого, и не нужна даже судебная власть. Во всякомъ правонарушеніи онъ «ищетъ начальства, которое могло бы защитить и, по крайней мѣрѣ, указать, что ему слѣдуетъ дѣлать».

Указавъ затѣмъ на всѣ печальныя послѣдствія отсутствія близкой къ народу власти, что ведетъ чуть ли не къ полному раззоренію общества на ряду съ развитіемъ сутяжничества и семейныхъ раздоровъ, а въ управленіи — къ весьма неутѣшительнымъ практическимъ результатамъ, какъ-то: къ растратамъ общественныхъ суммъ, лихоимству, явному насилію и произволу или бездѣйствію власти, доброжелательный министръ проэктировалъ возстановить «должность мировыхъ посредниковъ въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, соотвѣтственно современнымъ потребностямъ и ближайшимъ указаніямъ опыта». А опытъ министра указалъ ему прежде всего на необходимость вновь соединить въ рукахъ посредниковъ какъ административныя, такъ и судебныя функціи и выбирать ихъ изъ мѣстныхъ дворянъ, по соглашенію между губернаторами и губернскими и уѣздными предводителей дворянства; имъ, сравнительно съ бывшими прежде мировыми посредниками, ввѣрялась болѣе широкая судебная компетенція, перешедшая къ нимъ отъ мировой юстиціи.

Но это еще не все. Получивъ широкую судебную компетенцію, они однако должны назначаться властью правительства и утверждаться министромъ внутреннихъ дѣлъ и при томъ не на опредѣленный періодъ времени, а безсрочно. Такъ создавалась подъ высшимъ руководительствомъ министра внутреннихъ дѣлъ судебно-административная власть, которой ввѣрялась непосредственная опека надъ темнымъ крестьянскимъ людомъ. Дѣло оставалось только за названіемъ. Назвать представителей этой власти мировыми посредниками было неудобно, такъ какъ посредническихъ обя-

занностей не могло уже быть у крестьянъ съ помѣщиками. Болѣе другихъ могло удовлетворить названіе «земскій начальникъ», каковое и было имъ присвоено [1]).

Въ такомъ видѣ возстановлялся институтъ мировыхъ посредниковъ; отъ него не сохранилось ни характера, ни названія: такъ былъ онъ видоизмѣненъ. Интересенъ въ данномъ случаѣ, въ смыслѣ характеристики Государственнаго Совѣта, порядокъ разсмотрѣнія проэкта положенія о земскихъ участковыхъ начальникахъ, съѣздахъ ихъ и губернскихъ присутствіяхъ. Послѣ предварительнаго разсмотрѣнія проэкта, выработаннаго министерствомъ внутреннихъ дѣлъ въ особомъ совѣщаніи подъ предсѣдательствомъ товарища министра внутреннихъ дѣлъ, 5 февр. 1887 г. проэктъ поступилъ въ Государственный Совѣтъ, гдѣ встрѣтилъ, какъ и должно было ожидать, много возраженій и по волѣ государя былъ переданъ на разсмотрѣніе особаго совѣщанія изъ министровъ: внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ, юстиціи, финансовъ и оберъ-прокурора. Особое совѣщаніе одобрило главныя основанія реформы, высказавъ лишь нѣкоторыя сомнѣнія относительно правильности и цѣлесообразности предположеній о предѣлахъ вѣдомства и способа дѣйствій земскихъ начальниковъ по дѣламъ судебнаго вѣдомства и о порядкѣ обжалованія постановленій губернскихъ по сельскимъ дѣламъ присутствій.

Такого порядка разсмотрѣнія мы не видимъ въ юбилейномъ изданіи Государственнаго Совѣта. Изъ него зато мы можемъ подробнѣе видѣть порядокъ разсмотрѣнія проэкта положенія въ Государственномъ Совѣтѣ, куда онъ былъ вторично внесенъ въ декабрѣ 1888 года. При вторичномъ разсмотрѣніи произошло снова разногласіе. Только

---

[1]) См. юб. изд. М. В. Дѣлъ 179—183 стр. Также и юб. изд. Госуд. Совѣта 159—160 стр.

тринадцать членовъ [1]), принимавшихъ ближайшее участіе въ этомъ дѣлѣ, поддерживали проэктъ гр. Толстого, а 39 членовъ признавали необходимымъ присвоить должности земскаго начальника значеніе органа общеадминистративнаго съ введеніемъ ее въ общій строй мѣстныхъ правительственныхъ установленій.

Высочайшее благоусмотрѣніе разрѣшило это разногласіе мнѣній. На меморіи общаго собранія Государственнаго Совѣта Императоръ Александръ III-й, 28 января 1889 года, собственноручно положилъ слѣдующую резолюцію: «Соглашаясь съ мнѣніемъ тринадцати членовъ, желаю, чтобы мировые судьи въ уѣздахъ были упразнены для того, чтобы обезпечить нужное количество надежныхъ земскихъ начальниковъ въ уѣздѣ и облегчить уѣзду тяжесть платежей. Часть дѣлъ мировыхъ судей можетъ перейти къ земскимъ начальникамъ и въ волостные суды, а меньшая часть, болѣе важныя дѣла, могла бы отойти къ окружнымъ судамъ. Во всякомъ случаѣ, непремѣнно желаю, чтобы эти измѣненія не помѣшали окончанію разсмотрѣнія проэкта до лѣтнихъ вакацій» [2]).

Такимъ образомъ всѣ сомнѣнія въ дѣлѣ учрежденія судебно-административныхъ органовъ были устранены Высочайшей волей. Дальнѣйшее выясненіе наилучшихъ средствъ осуществленія новой реформы было затѣмъ возложено на тѣхъ же лицъ, которыя принимали дѣятельное участіе въ этомъ дѣлѣ. 12 іюля 1889 г. Высочайшій указъ правительствующему сенату уже повелѣлъ распространить дѣйствіе новыхъ узаконеній, въ корнѣ измѣнявшихъ снова

---

[1]) Гр. Толстой, гр. Деляновъ, Набоковъ, Корниловъ, Философовъ, Посьетъ, Побѣдоносцевъ, Островскій, Мансуровъ 2-й, Манасеинъ, Вышеградскій, Зубовъ и кн. Долгорукій.

[2]) См. юб. изд. Госуд. Совѣта 160—161 стр. то же и юб. изд. М. В. Дѣлъ 183 стр.

все мѣстное управленіе, на тридцать шесть губерній Европейской Россіи, а затѣмъ, въ послѣдующее время, и на другія губерніи.

Такъ сложилось дѣйствующее право мѣстнаго крестьянскаго управленія.

Не входя подробно въ разборъ всего положенія о земскихъ начальникахъ 12 іюля 1889 г., достаточно остановиться на нѣкоторыхъ статьяхъ его, чтобы убѣдиться, какими чрезвычайными полномочіями, выходящими изъ круга всякихъ правовыхъ понятій, облечена власть земскаго начальника въ отношеніи къ крестьянскому управленію. Согласно ст. 61 положенія, земскимъ начальникамъ предоставлено право—за неисполненіе ихъ распоряженій и законныхъ требованій лишать крестьянъ свободы и подвергать ихъ денежному взысканію безъ суда и расправы и безъ права обжалованія такихъ распоряженій. Нечего и говорить, что понятіе о судейской объективности не можетъ не затемниться у земскаго начальника, который, согласно ст. 61, имѣетъ право подвергать подвѣдомственнаго ему крестьянина за неисполненіе своего же законнаго требованія штрафу или аресту. Естественно, что эта необыкновенная статья, предоставляющая земскимъ начальникамъ дискреціонную власть, превращаетъ все крестьянство въ безправную массу, съ которою ея начальники могутъ расправляться такъ, какъ только имъ вздумается. Нѣтъ нужды указывать на всю массу произвола, какъ результатъ подобной дискреціонной власти земскаго начальника. Введенная съ цѣлью обезпечить исполненіе закономѣрныхъ требованій земскихъ начальниковъ, эта статья стала орудіемъ произвола и злоупотребленій. Злоупотребленія ею вопіющи, а примѣненіе ея—весьма часто. Такъ въ одной Тульской губерніи эта статья примѣнялась въ среднемъ 2678 разъ въ годъ, а за все время 1891—1899 г.—24103 раза.

Результаты примѣненія статьи этой общеизвѣстны. Наше вниманіе должно остановить то, что ни одно мѣстное учрежденіе не въ правѣ отмѣнить распоряженія земскаго начальника, сдѣланнаго сообразно съ этой статьей. Всякое постановленіе земскаго начальника «окончательное». Никто на него жаловаться не можетъ—ни штрафуемые, ни арестуемые. И только губернское присутствіе имѣетъ право представить сенату объ отмѣнѣ какого либо беззаконнаго распоряженія земскаго начальника, если оно о немъ случайно узнало, потому что со стороны потерпѣвшихъ обжалованіе не допускается. Само значеніе сената въ этомъ случаѣ должно быть не велико, а между тѣмъ учредительные законы Имперіи ограничиваютъ произволъ исполнительной власти, предоставляя каждому лицу или учрежденію право обжалованія сената всякаго распоряженія центральнаго правительства или губернскихъ властей, нарушающаго ихъ законныя права. По словамъ оберъ-прокурора I-го департамента, Игн. Закревскаго, выходило явленіе обратное значенію правительствующаго сената: его второй департаментъ заботился въ теченіе многихъ лѣтъ не столько о законности, сколько о поддержаніи «престижа» земскихъ начальниковъ. «Въ то время, когда въ сенатѣ словесныя заключенія давали товарищи министра внутреннихъ дѣлъ—В. К. Плеве и Д. С. Сипягинъ—почти немыслимо было, говоритъ онъ, достигнуть отмѣны опредѣленія земскаго начальника по 61 ст. Сенатъ не дерзалъ расходиться съ этими убѣжденными защитниками чиновничьяго «престижа» [1]).

Такъ крестьянство положеніями 12 іюня 1889 года было лишено существенной гарантіи правового порядка. Цѣлое сословіе было предоставлено рѣшающему значенію

---

[1]) Игн. Закревскій, н. с. въ газ. „Русь". Ср. Г. А. Евреиновъ „крестьянскій вопросъ 48 стр.

административнаго произвола земскаго начальника—этого агента опеки министерской власти надъ крестьянскимъ сословіемъ.

Министерская власть въ отношеніи къ земскому и городскому самоуправленію.

Одинаковая участь постигла и земское самоуправленіе. Графу Толстому казалось, что земскія учрежденія въ ихъ настоящемъ видѣ страдаютъ весьма большими недостатками въ своей организаціи. Главныя же причины неустройства въ земскихъ учрежденіяхъ онъ видѣлъ въ обособленности земскихъ учрежденій отъ правительственныхъ установленій и въ неправильной организаціи земскаго представительства.

«Рознь между администраціей и земскими учрежденіями, писалъ онъ, является естественнымъ послѣдствіемъ взгляда на земство и его интересы, какъ на нѣчто особое отъ государства и его потребностей, взгляда, который выразился на практикѣ представленіемъ земству самостоятельной, черезъ посредство выборныхъ исполнительныхъ его органовъ, дѣятельности по предметамъ мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Отсюда происходитъ отсутствіе единства и согласія въ дѣйствіяхъ правительственныхъ и земскихъ властей, а нерѣдко и ясный между ними антогонизмъ, ложное направленіе земскаго дѣла, неправильное веденіе земскаго хозяйства—словомъ, всѣ тѣ неблагопріятныя явленія, которыя вызываютъ нынѣ настоятельную необходимость земской реформы».

Разумѣется, для устраненія этихъ недостатковъ, замѣченныхъ въ дѣятельности земскихъ учрежденій, необходимо измѣнить самую ихъ постановку. Заранѣе можно сказать какую постановку признаетъ необходимой гр. Толстой въ цѣляхъ лучшей организаціи земскаго дѣла. Казалось, необхо-

димо нужно было бы, согласно съ запросами самой жизни, позаботиться о расширеніи земскаго самоуправленія. По основному взгляду гр. Толстого, который онъ проводилъ въ организаціи всѣхъ сторонъ общественной жизни, выходило иначе. Необходимо нужно было, по его мнѣнію, для устраненія ложнаго направленія земскаго дѣла, которое оно получило отъ слишкомъ большого стремленія министерской власти подчинить его своему вліянію, поставить его теперь окончательно подъ ближайшее направленіе и контроль правительственной власти.

Въ осуществленіи подобной идеи, гр. Толстой поступилъ хитро до плутовства и съ виду даже гуманно. Заявивъ прежде всего, что онъ «далекъ отъ мысли о возможности передачи дѣлъ мѣстнаго благоустройства и хозяйства въ исключительное вѣдѣніе бюрократическихъ органовъ и что участіе представителей населенія въ завѣдываніи этими важными отраслями управленія представляется безусловно необходимымъ», гр. Толстой призналъ земское дѣло государственнымъ, а потому предстоящая реформа должна была уничтожить прежде всего обособленность земства и ввести земскія учрежденія въ общую систему государственнаго управленія и, наконецъ, урегулировать земское представительство какъ въ устройствѣ, такъ и въ дѣятельности его. «Представительство это, говоритъ Толстой, должно быть поставлено въ такія условія, при коихъ оно явилось бы не автономною въ государствѣ, а потому нерѣдко враждебною ему, силой, а союзникомъ Правительства, облегчающимъ достиженіе благихъ его предначертаній и содѣйствующимъ успѣшному ходу сложныхъ и обширныхъ дѣлъ, относящихся до мѣстнаго хозяйственнаго управленія».

Снова теперь долженъ былъ выступить на сцену прежній дореформенный принципъ: «divide et impera».

Необходимо нужно было разрушить равновѣсіе, которое проникало земское представительство, выдѣлить и дать преимущество въ немъ сословію, на поддержку и благонадежность котораго правительственная власть наиболѣе могла разсчитывать. Таковымъ сословіемъ, естественно, должно было явиться дворянское сословіе, къ поднятію значенія котораго въ мѣстномъ управленіи стремились съ начала царствованія Александра III-го.

Такъ, въ Высочайшемъ рескриптѣ, данномъ благородному россійскому дворянству 21 апр. 1885 года по случаю исполнившагося столѣтія со дня пожалованія ему грамоты императрицею Екатериной II-й, мы читаемъ слѣдующія слова, которыми снова поднималась правительственная роль дворянскаго сословія: «Мы для пользы государства признали за благо, чтобы Россійскіе дворяне и нынѣ, какъ въ прежнее время, сохраняли первенствующее мѣсто въ предводительствѣ ратномъ, въ дѣлахъ мѣстнаго управленія и суда и безкорыстномъ попеченіи о нуждахъ народа, въ распространеніи примѣромъ своимъ правилъ вѣры и вѣрности».

Теперь намъ станетъ понятнымъ, какое мѣсто постарался отвести дворянскому сословію при реформѣ земскаго самоуправленія министръ внутреннихъ дѣлъ, гр. Толстой. Ему казалось недостаточнымъ, что помѣстные дворяне получили преимущество при замѣщеніи должностей земскихъ начальниковъ и, слѣдовательно, получили значеніе руководителей всѣмъ крестьянскимъ сословіемъ, чѣмъ возвращалась отчасти его дореформенная роль. Теперь, чтобъ дать преимущество дворянству въ земскомъ самоуправленіи, графъ предложилъ замѣнить распредѣленіе земскихъ избирателей по роду имущества, какъ то практиковалось, распредѣленіемъ ихъ по сословнымъ группамъ (дворянской, городской и крестьянской) съ предо-

ставленіемъ дворянскому элементу преобладающаго численнаго значенія въ земскихъ собраніяхъ [1]).

Такого рода соображенія министра Толстого легли въ основаніе выработаннаго министерствомъ внутреннихъ дѣлъ Проэкта Новаго Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, который, по разсмотрѣніи въ Особомъ Совѣщаніи, былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ 8 янв. 1888 г.

Смерть гр. Толстого, происшедшая въ то время, когда еще не было закончено разсмотрѣніе Государственнымъ Совѣтомъ мнѣнія, не повела за собой никакого коренного измѣненія проэкта. Его преемникъ раздѣлялъ основныя мысли проэкта, а потому, ограничившись нѣкоторыми частичными измѣненіями, онъ снова передалъ его на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта 8 февр. 1890 г. и, послѣ нѣкоторыхъ измѣненій, проэктъ удостоился Высочайшаго утвержденія 13 іюня 1890 года.

Согласно новому закону, самое худшее положеніе выпало на долю крестьянскаго представительства въ земскомъ самоуправленіи. Сокращено самое количество гласныхъ, а затѣмъ избраніе гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, хотя и предоставлено волостнымъ сходамъ, тѣмъ не менѣе положенный росписаніемъ комплектъ гласныхъ изъ сельскихъ обществъ утверждается губернаторомъ изъ числа избранныхъ на волостныхъ судахъ по своему усмотрѣнію.

Такимъ образомъ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года лишило крестьянъ принадлежавшаго имъ по прежнему положенію «равноправнаго съ другими сословіями представительства въ мѣстномъ управленіи», а чрезъ то еще дальше отодвинуло вопросъ приведенія сельскаго населенія къ полной равноправности съ другими сословіями. Да и само положеніе крестьянскихъ представителей

---

[1]) Юб. Изд. М. В. Дѣлъ, 193—194 стр. и Юб. Изд. Госуд. Совѣта 157—158; 163—164 стр.

въ земскомъ самоуправленіи должно было измѣниться при происшедшей крестьянской реформѣ, ставившей крестьянское сословіе въ подчиненное отношеніе къ земскимъ начальникамъ, которые, засѣдая, такимъ образомъ, вмѣстѣ съ представителями отъ крестьянъ, лишали ихъ одного изъ существеннѣйшихъ свойствъ всякаго самоуправленія—независимости.

Сами земскія учрежденія тоже были лишены по новому положенію этого признака самоуправленія. Входя какъ бы въ систему правительственныхъ учрежденій имперіи, земство становится, естественно, подъ контроль и опеку учрежденій съ преобладающимъ административнымъ составомъ. Мѣстнымъ органомъ надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій по Положенію должно быть губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе, образованное подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющаго казенной палатой, прокурора окружнаго суда и городского головы губернскаго города, предсѣдателя губернской земской управы и одного члена, избираемаго губернскимъ земскимъ собраніемъ. Это то учрежденіе должно обсуждать правильность и законность постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій.

Высшей инстанціей надзора за дѣятельностью земствъ является комитетъ министровъ. Ему, согласно 93 статьѣ положенія о земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 года, предоставляется разсмотрѣніе представленій министра внутреннихъ дѣлъ объ отмѣнѣ или измѣненіи постановленій губернскихъ земскихъ собраній, несоотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ нуждамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія, если съ тѣмъ не связано возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ размѣра.

Нѣтъ сомнѣнія, что подобная слишкомъ важная задача выпала на долю учрежденія, которое по своему составу и по духу не могло отвѣчать такому назначенію. Состоя изъ органовъ активной центральной администраціи—министровъ, онъ не имѣлъ возможности произносить безошибочно свое мнѣніе по мѣстнымъ дѣламъ. Съ другой стороны, его составъ заранѣе говоритъ за то, что онъ, какъ органъ централизаціи, имѣетъ тенденцію только къ расширенію круга централизаціи. Тѣмъ менѣе можно было ожидать отъ комитета желанія провести въ управленіи шире начала децентрализаціи, какъ существенной черты земскаго самоуправленія. Вся его роль должна была перейти въ руки одного министра внутреннихъ дѣлъ, такъ какъ самъ онъ не имѣлъ средствъ для наблюденія за земскими учрежденіями.

Та же участь постигла и городское самоуправленіе, основанное на положеніи 1870 года. Самъ гр. Толстой не успѣлъ закончить всѣхъ намѣченныхъ реформъ. Его преемники, слѣдуя той же внутренней политикѣ, должны были, разумѣется, согласовать строй городского управленія съ тѣми началами, которыя были положены въ основу организаціи земскихъ учрежденій по закону 12-го іюня 1890 года.

И дѣйствительно, два года спустя, 11-го іюня 1892 года, издано пересмотрѣнное на тѣхъ же началахъ, какъ и положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, новое городовое положеніе, имѣющее въ виду тѣ же цѣли, что и новое земское положеніе. Городовое положеніе стремилось предоставить правительству дѣйствительный надзоръ за дѣятельностью городского управленія во всемъ ея объемѣ, а для того поставить исполнительные органы городского управленія въ болѣе тѣсную непосредственную связь съ правительствомъ, сокративъ число гласныхъ и придавъ членамъ этихъ органовъ характеръ правительственныхъ

должностныхъ лицъ, словомъ—сдѣлать изъ органовъ городского управленія послушное орудіе администраціи. Въ этихъ видахъ новое положеніе передавало правительственной власти надзоръ не только за законностью, но даже и за цѣлесообразностью дѣйствій городского управленія.

Министерская власть получала почти ту же компетенцію въ городскомъ управленіи, какую и въ земскомъ. Постановленія думы утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ или губернаторомъ. Губернаторъ затѣмъ получаетъ по новому положенію право пріостанавливать нецѣлесообразныя постановленія думы, а министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ представлять объ ихъ отмѣнѣ или измѣненіи высшимъ правительственнымъ учрежденіямъ; по отношенію къ незначительнымъ уѣзднымъ городамъ постановленія такого рода отмѣняются или измѣняются властью министра [1]).

Какъ видно, министерская власть получила чрезвычайныя полномочія въ дѣлахъ земскихъ и городскихъ учрежденій. Они были теперь такъ организованы, что министерская власть могла всегда сдѣлать ихъ орудіемъ правительственныхъ видовъ. Трудно себѣ представить на практикѣ возможность представленія объ отмѣнѣ министерской властью распоряженій ея же органовъ, каковыми являются губернаторы въ отношеніи земскихъ и городскихъ учрежденій. Предоставленіе министерской власти права отмѣны распоряженій губернатора придавало этой власти еще бо́льше значенія. Оно дѣлало губернаторовъ непосредственными выразителями и проводниками распоряженій и взглядовъ министерской власти на городское и земское управленіе.

---

[1]) Юб. изд. М. В. Дѣлъ 198 стр. Юб. изд. Г. Совѣта 164 стр.

ГЛАВА XXI-я.

Народное образованіе въ Россіи и отношеніе къ нему министерской власти со времени управленія Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія гр. Толстымъ.

Еще при жизни Александра II-го измѣнилась политика министерской власти въ отношеніи всѣхъ сторонъ народнаго образованія. Это измѣненіе совпадаетъ съ временемъ министерства гр. Толстого, въ своей дѣятельности рѣзко и круто повернувшаго на путь совершенно противоположный только что созданнымъ узаконеніямъ освободительной эпохи. Не долго пришлось существовать въ неприкосновенности узаконеніямъ этой эпохи въ сферѣ народнаго образованія. Графъ Толстой быстро покончилъ съ ними, создавъ взамѣнъ ихъ свою систему, оставшуюся непоколебленной до конца прошедшаго столѣтія.

Событія 1866 года, отразившіяся весьма значительно на внутренней политикѣ, не прошли безслѣдно и для народнаго образованія. Они дали графу Толстому больше возможности провести свои воззрѣнія въ сферѣ народнаго образованія. Занимая постъ министра народнаго просвѣщенія до конца царствованія Императора Александра II-го, гр. Толстой сосредоточилъ все свое вниманіе на томъ, чтобы подготовить и произвести коренную реформу въ областяхъ начальнаго, средняго и высшаго образованія. Въ основу ея онъ положилъ принципъ непосредственнаго вліянія какъ самого министерства, такъ и его мѣстныхъ органовъ на ходъ учебной жизни во всѣхъ заведеніяхъ, начиная съ низшихъ и кончая высшими.

Періодически повторявшіеся безпорядки среди студентовъ вызвали въ гр. Толстомъ первыя стремленія серьезно приступить къ измѣненіямъ въ уставѣ 1863 г. Правда, въ его министерство университетскій уставъ

1863 года оставался въ своей силѣ и только одна статья подверглась измѣненію, но рядъ отдѣльныхъ мѣръ, принятыхъ министерской властью въ отношеніи высшихъ учебныхъ заведеній, значительно нарушалъ его цѣлостность.

Характерной чертой реформаторской тактики графа Толстого было то, что онъ сначала стремился найти точку опоры своимъ намѣреніямъ, а для того, отыскивая дурныя стороны закона или учрежденія, не входилъ съ представленіемъ объ ихъ исправленіи. Этого не было. Остановившись хотя бы на одномъ слабомъ пунктѣ закона, устава или учрежденія, онъ заключалъ о негодности всего цѣлаго. Такъ онъ поступилъ, какъ выше видѣли, съ крестьянскимъ, земскимъ и городскимъ управленіемъ. Такъ поступилъ онъ и съ университетскимъ уставомъ 1863 г.

Толстой нашелъ уставъ 1863 г. неудовлетворительнымъ въ его статьяхъ, относящихся къ автономіи и къ устройству студенческаго быта. Для министра имѣли принципіальное значеніе и служили доказательствами неправильности самыхъ основъ устава 1863 года такіе факты, которые, въ сущности говоря, нельзя отнести насчетъ недостатковъ устава. Можно ли, напримѣръ, отнести насчетъ коренныхъ недостатковъ устава замѣшательство и борьбу партій, возникавшихъ въ университетскихъ совѣтахъ вслѣдъ за введеніемъ устава. Это явленіе было вполнѣ нормальнымъ при несогласованности университетской автономіи съ политическимъ строемъ. Произведенныя реформы требовали быстраго движенія впередъ и реформъ въ области государственныхъ учрежденій Россіи. Ихъ необходимо нужно было согласовать съ реформами, произведенными въ области всѣхъ другихъ правоотношеній.

Свобода индивидуальная плохо уживается безъ свободы политической. Проведеніе въ государственной жизни свободы индивидуальной безъ свободы политической немыслимо, по-

тому что всегда будетъ отсутствовать гарантія этой свободы, которая требуетъ для своего осуществленія коренной реорганизаціи всей министерской системы. Какія, напримѣръ, гарантіи свободъ могли существовать въ Россіи того времени, когда организація министерской отвѣтственности была такова, что давала возможность министерской власти въ любой моментъ наложить безнаказанно для себя руку на какое угодно изъ признанныхъ за обществомъ правъ. Особенно ярко это сказалось съ университетской автономіей, признанной уставомъ 1863 года.

Всякій изъ членовъ академической корпораціи того времени долженъ былъ хорошо понять, что признанныя права не обезпечены, что не нынѣ такъ завтра можетъ наступить конецъ всѣмъ этимъ правамъ, въ основѣ большинства которыхъ лежатъ полумѣры, нѣчто недоконченное, а тѣмъ болѣе несогласованное съ общимъ политическимъ строемъ Россіи. Вотъ что должны были чувствовать одинаково и профессора и студенты, получившіе въ руководство уставъ 1863 года. Положеніе какъ тѣхъ, такъ и другихъ должно было оказаться еще болѣе двусмысленнымъ, если мы припомнимъ, что, съ одной стороны, уставъ предоставлялъ автономію университетамъ, а съ другой, не допускалъ никакихъ студенческихъ корпорацій и подчинялъ (§ 103) студентовъ внѣ зданій университета полицейскимъ установленіямъ на общемъ основаніи, чѣмъ подрывались въ корнѣ всякія начала автономіи. Подобно этому, какъ должны были бы члены профессорской корпораціи понять академическую свободу съ ея прямымъ послѣдствіемъ—свободой слова,—когда созданный вновь цензурный уставъ вовсе не благопріятствовалъ этой свободѣ.

Всѣ эти и другія несогласованныя стороны устава 1863 года должны были, естественно, внести замѣшательство въ академическую жизнь, сопровождаясь при этомъ

нарушеніемъ обычнаго хода мирныхъ научныхъ занятій. Трудно себѣ и представить мирную научную жизнь, когда ее должна была сопровождать, съ одной стороны, боязнь, что многое изъ того, что внесено хорошаго, можетъ быть снова отнято или измѣнено въ корнѣ, а съ другой—сознаніе полнаго отсутствія внутренняго согласія между собой какъ отдѣльныхъ положеній самого устава, такъ и всего его со всѣми другими сферами государственной жизни. Естественно, что и послѣ введенія въ дѣйствіе устава 1863 года безпорядки среди студентовъ продолжали періодически повторяться. Причины ихъ лежали внѣ стѣнъ учебныхъ заведеній—въ политическомъ строѣ русской жизни, которымъ было недовольно не только студенчество, а и бо́льшая часть мыслящей Россіи. Настроеніе студентовъ явилось отголоскомъ настроенія общественнаго.

Какъ же отнеслась министерская власть къ безпорядкамъ и замѣшательству въ ходѣ занятій высшихъ учебныхъ заведеній? Постаралась ли она устранить полумѣры и дефициты, которые видѣла въ самомъ уставѣ, а въ области проведенія реформъ нашла ли она необходимымъ довести ихъ до конца? Министерская власть не сдѣлала ни того, ни другого. Наступившее со времени вступленія на постъ министра народнаго просвѣщенія—графа Толстого—время реакціи рѣшило и то, и другое въ обратную сторону. Для реформъ наступило крайне неблагопріятное время, смывшее въ концѣ концовъ и много изъ того, что уже было проведено въ жизни, а опасенія связи безпорядковъ въ высшихъ заведеніяхъ съ политическою смутой повело къ ряду чрезвычайныхъ полицейскихъ мѣръ, которыми министерская власть думала ввести въ нихъ порядокъ и дисциплину. Съ тѣхъ поръ начинается длинный періодъ неправильныхъ отношеній къ высшимъ учебнымъ заведеніямъ министерской власти не способной внести успокоенія въ строй академической жизни.

Правительство за весь этотъ періодъ принимало только чисто—полицейскія мѣры, все болѣе и болѣе радикальныя по мѣрѣ роста безпорядковъ въ академической жизни. Усугубляя строгія мѣры, направленныя къ обузданію студентовъ, оно все больше и больше приходило къ мысли о необходимости совершенно измѣнить внутренюю организацію университетской жизни, въ которой, якобы, лежали главныя причины студенческихъ волненій. Уже въ 1874 году, вновь образованное для коренного изслѣдованія вопроса о студенческихъ безпорядкахъ. особое совѣщаніе министровъ подъ предсѣдательствомъ статсъ секретаря Валуева, признавъ необходимымъ коренную реформу внутренней организаціи университетской жизни въ видахъ предупрежденія студенческихъ волненій, предложило для нея такія начала: 1) ограниченіе автономіи профессорскихъ коллегій съ изъятіемъ изъ ихъ вѣдѣнія административно — полицейскихъ обязанностей. 2) установленіе новаго порядка назначенія профессоровъ, 3) усиленіе правительственнаго контроля за преподаваніемъ, 4) ограниченіе излишняго притока мало приготовленныхъ и матеріально необезпеченныхъ слушателей. Рѣшено было также измѣнить устройство университетской инспекціи.

Вопросъ о дисциплинѣ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ поднимался и въ самомъ комитетѣ министровъ, который въ 1879 году поручилъ гр. Толстому войти въ него съ представленіемъ объ измѣненіи дисциплины въ университетахъ. И дѣйствительно, мы видимъ, что въ іюлѣ этого года гр. Толстой внесъ въ комитетъ министровъ записку слѣдующаго содержанія, не лишеннаго интереса для характеристики его взглядовъ на водвореніе порядковъ въ строѣ академической жизни. По уставу 1863 г. студенты подчинены исключительно вѣдѣнію различныхъ университетскихъ коллегій, вліяніе же на нихъ высшаго

мѣстнаго представителя правительственной власти отчасти было устранено: какъ наложеніе взысканій, такъ и назначеніе стипендій зависитъ отъ профессорскихъ коллегій или отъ лицъ, избираемыхъ этими коллегіями (инспекторъ и субъ-инспекторовъ). Предполагая въ скоромъ времени войти въ Государственный Совѣтъ съ докладомъ объ измѣненіи нѣкоторыхъ частей университетскаго устава 1863 г., гр. Толстой, въ виду предстоявшаго тогда начала новаго учебнаго года и возможныхъ волненій между учащейся молодожью, просилъ принять нѣкоторыя временныя мѣры: a) поставить инспектора или проректора въ полную зависимость отъ попечителя учебнаго округа, съ указаніемъ въ инструкціи возможныхъ случаевъ дѣятельности инспекціи; b) особому вниманію этой инспекціи поручить студентовъ стипендіатовъ и вообще студентовъ, пользующихся льготами; c) число лицъ инспекціи графъ Толстой считалъ необходимымъ увеличить.

Представляя эти соображенія. гр. Толстой просилъ: 1) предоставить ему право составить инструкцію для университетскаго правленія, не стѣсняясь уставомъ 1863 г.; 2) предоставить попечителямъ учебныхъ округовъ, по соглашенію съ генералъ-губернаторами, измѣнить составъ инспекціи, представляя инспекторовъ на утвержденіе министра, а помощниковъ инспекторовъ утверждая собственной властью и 3) предоставить попечителямъ учебныхъ округовъ увеличить составъ инспекціи.

Комитетъ министровъ согласился, что утвержденіе предположеній гр. Толстого, въ видѣ временной мѣры, впредь до утвержденія новаго устава университетовъ соотвѣтствуетъ обстоятельствамъ времени. Положеніе комитета утверждено было Государемъ [1]).

---

[1]) Дѣла Комитета 1879 г. № 422.

Теперь по новому порядку университетскій судъ упразднялся и его обязанности передавались правленію университета; совѣтъ университета устранялся отъ завѣдыванія стипендіями и другими льготами для студентовъ и отъ распоряженія спеціальными суммами; вся судебная и административно-дисциплинарная власть сосредоточилась въ рукахъ правленія и инспекціи, личный составъ которыхъ назначался министромъ и попечителемъ; студенты подвергались самому бдительному надзору инспекціи; профессора призывались къ содѣйствію инспекціи, къ точному и строгому соблюденію всѣхъ своихъ обязанностей, а равно и всѣхъ предписаній закона, относящихся къ государственной службѣ.

Нечего и говорить, что вносилось въ академическую сферу вмѣстѣ съ этими временными правилами, которыя, вопреки автономіи устава 1863 года, допускали широкое вліяніе въ ней какъ самого министерства народаго просвѣщенія, такъ и министерства внутреннихъ дѣлъ. Собственно говоря, если уставъ подчинялъ студентовъ внѣ стѣнъ вѣдѣнію общей для всѣхъ полиціи, то теперь вліяніе этой полиціи переносилось въ самыя стѣны высшихъ учебныхъ заведеній, гдѣ кромѣ того уже отчасти подрывался нравственный авторитетъ профессорской корпораціи, изъ которой по назначенію министерской власти составлялось правленіе съ особой инструкціей, составленной самимъ министерствомъ, не стѣсняясь съ уставомъ 1863 г. Начало недовѣрію студентовъ къ своимъ руководителямъ—профессорамъ—было положено. Да и самое правительство, очевидно, слишкомъ мало довѣряло профессорской корпораціи, вводя временныя правила, которыя ставили высшія учебныя заведенія подъ непосредственный контроль министерской власти въ нравственномъ руководительствѣ студентовъ.

Эти временныя правила были только частью изъ подготовленнаго къ описываемому нами времени гр. Толстымъ проэкта новаго университетскаго устава. Еще 12 августа 1872 г. министръ пригласилъ чрезъ попечителей учеб. округовъ совѣты университетовъ подать свои мнѣнія о желательныхъ измѣненіяхъ въ уставѣ 1863 года. На гуманное заявленіе министра, что онъ будетъ при предстоящемъ пересмотрѣ университетскаго устава «руководствоваться единственно соображеніями возможно большаго развитія науки во всѣхъ ея отрасляхъ и пользою многочисленныхъ университетскихъ слушателей, которые должны пріобрѣтать въ университетахъ дѣйствительное научное образованіе», всѣ университеты, за исключеніемъ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ профессоровъ, высказались или за полное сохраненіе устава 1863 года, или за желательность лишь нѣкоторыхъ въ немъ частныхъ измѣненій. За сохраненіе основъ устава 1863 года высказались всѣ ректора университетовъ и многіе органы періодической печати.

Тѣмъ не менѣе нежелательный для общества, печати и для самой академической корпораціи, но необходимый для министерской власти и для попечителей, проэктъ новаго устава былъ готовъ къ концу 1879 г. и 6 февр. слѣдующаго года внесенъ гр. Толстымъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта. Основныя черты этого проэкта тѣ же, что и временныхъ правилъ, но только съ той разницей, что кругъ правительственнаго вліянія на университеты расширенъ гораздо болѣе. По отдѣлу объ управленіи университетами усиливается правительственное вліяніе и въ частности власть попечителя. За должностью ректора сохраняется хотя и выборный характеръ, но ей зато дается болѣе опредѣленное выраженіе. Кругъ дѣятельности совѣта и правленія въ основныхъ чертахъ тѣ же, что и во временныхъ правилахъ. Инспекторъ назначается министромъ. По от-

дѣлу учебной части правительственной власти даются средства наблюденія за правильнымъ ходомъ учебной жизни. При сохраненіи за профессорами значительной свободы преподаванія, принимаются мѣры для пресѣченія злоупотребленій оною. По отдѣлу о личномъ составѣ министру дается право назначенія профессоровъ съ сохраненіемъ за университетами права рекомендаціи кандидатовъ. По отдѣлу объ учащихся усиливается надзоръ за студентами.

На этотъ разъ проэктъ Толстого не получилъ осуществленія. Мѣры, принимаемыя имъ по своему министерству, были осуждены, какъ негодныя, гр. Лорисъ-Меликовымъ въ его Высочайшемъ докладѣ, а самъ гр. Толстой былъ, по его представленію, уволенъ отъ должности министра народнаго просвѣщенія и оберъ-прокурора св. синода и замѣненъ въ первой изъ нихъ А. А. Сабуровымъ, во второй—К. П. Побѣдоносцевымъ. Дальнѣйшую программу министерской дѣятельности, какъ негодную, предположено было кореннымъ образомъ измѣнить согласно съ высказанными гр Лорисъ-Меликовымъ въ его Высочайшемъ докладѣ мыслями, одобренными Императоромъ Александромъ II-мъ. Его докладъ былъ направленъ всецѣло противъ министерской политики гр. Толстого и его компаніи, находившей необходимымъ успокоить общество только путемъ полицейскихъ репрессій. Гр. Лорисъ-Меликовъ осуждаетъ подобную политику, которая ничуть не вела къ умиротворенію, а напротивъ больше разжигала страсти. Послѣ происшедшихъ измѣненій въ строѣ общественномъ, нужно было, какъ говорилось въ докладѣ, «новое положеніе для представителей власти, требовавшее другихъ знаній, другихъ пріемовъ дѣятельности, иныхъ способностей, чѣмъ прежде».

Совсѣмъ не то было въ дѣятельности нашей министерской власти. Она, какъ видно изъ доклада, не могла

«приноровиться къ новымъ порядкамъ и руководить обстоятельствами и людьми»... Образовавшіяся въ правительственныхъ вліятельныхъ сферахъ партіи стремятся «провести въ дѣло свои убѣжденія при каждомъ удобномъ случаѣ. Затаенная борьба увлекала мнѣнія въ крайности. Одни стремились не только къ урегулированію реформъ, но и къ упраздненію ихъ послѣдствій. Другіе стали на ихъ сторону, защищая съ одинаковой горячностью основныя ихъ начала и неизбѣжные недостатки. Самыя умѣренныя попытки урегулировать дѣйствіе реформъ и пополнить недостатки законодательства по нетронутымъ отраслямъ управленія встрѣчались съ явнымъ или скрытымъ противодѣйствіемъ или оставались безъ движенія. Такая участь постигла предуказанные Высочайшей волей вопросы первой важности, каковы: возвышеніе нравственнаго уровня нашего духовенства, реформа податная, преобразованіе губернскихъ административныхъ учрежденій, установленіе отношеній нанимателей къ рабочимъ, дарованіе правъ раскольникамъ, переустройство тюремъ и многія другія. Безчисленный рядъ комиссій, безконечныя, безплодныя переписки раздражали общественное мнѣніе и не удовлетворяли никого. Все тонуло въ канцеляріяхъ и застой этотъ отражался на дѣятельности вновь созданныхъ учрежденій».

Начертавъ картину внутренняго состоянія Россіи, гр. Лорисъ-Меликовъ переходитъ къ положенію учебной и воспитательной части и объясняетъ въ связи съ этимъ настроеніе учащейся молодежи. Въ этой части докладъ былъ направленъ всецѣло на обличеніе сухой, педантичной, жестокой политики гр. Толстого въ дѣлѣ образованія. «Народившееся за это время молодое поколѣніе не было уже свидѣтелемъ дореформенныхъ безобразій; точка отправленія его ожиданій была уже не та, что для прежнихъ поколѣній и воспріимчивость къ впечатлѣніямъ

окружающей жизни была сильнѣе. Необходима была рука твердая, но не рѣзкая, руководимая не исключительно сухой системой, но и извѣстною долею сердечности, чтобы сдержать наружныя проявленія горячки учащейся молодежи, чтобы направить ея стремленія, чтобы приготовить изъ нея полезныхъ и надежныхъ дѣятелей для будущаго». Не то было въ учебномъ вѣдомствѣ. Отсутствіе мягкости въ отношеніяхъ къ учащейся молодежи, вмѣстѣ съ отсутствіемъ поддержки общественнаго мнѣнія всей учебной системѣ, привело къ тому, что «масса молодыхъ людей, враждебно отнесшаяся къ предъявленнымъ къ ней требованіямъ, встрѣтила въ семьѣ и обществѣ не осужденіе, а сочувствіе». Больше того —молодежь искала исхода въ дѣятельности внѣ закона, пополняя собой ряды послѣдователей соціальныхъ ученій. Семья и общество «подъ впечатлѣніемъ чувства неудовлетворенности общимъ ходомъ дѣла, отнеслись равнодушно къ проявленіямъ крайнихъ теорій». Какъ же отнеслось къ нимъ правительство, когда онѣ выступили наружу? Оно принимало мѣры исключительно полицейскаго характера: обыски, аресты, административная высылка и военный судъ. «Мѣры эти, говоритъ Меликовъ, принимавшіяся безъ системы, подъ вліяніемъ раздраженія, не излѣчили ранъ, а народили новую массу недовольныхъ, тѣмъ болѣе, что при разрозненности и торопливости дѣйствій правительственныхъ властей допускалось смѣшеніе всѣхъ родовъ и видовъ теорій, если онѣ не согласовались съ установленнымъ порядкомъ вещей, а въ этомъ смѣшеніи часто упускались крайніе анархисты».

Обращаясь къ желаніямъ и ожиданіямъ, проявлявшимся въ русскомъ обществѣ, гр. Лорисъ-Меликовъ отмѣчалъ среди ихъ разнообразія одно желаніе объ учрежденія народнаго представительства либо въ формахъ, заимствованныхъ съ Запада, либо на началахъ древне-русскихъ,

либо призывомъ представителей земства въ составъ Государственнаго Совѣта. Графъ высказываетъ несочувствіе къ созыву представителей въ данный моментъ, считая его вреднымъ и опаснымъ для правительства при его неумѣлой, жестокой политикѣ послѣдняго времени. Образованные слои, изъ которыхъ въ томъ или другомъ видѣ явились бы представители, находятся, какъ графъ упоминалъ уже выше, въ состояніи неудовлетворенности, а потому то, по его мнѣнію, «всѣ жалобы, всѣ сѣтованія, всѣ разнообразныя желанія принесены были бы съ собой представителями и предъявлены правительству, вмѣстѣ съ критикой на всѣ дѣйствія въ такія минуты, когда оно не въ состояніи опровергнуть критику указаніемъ на бережливость въ издержкахъ, на внутреннее благоустройство и относительный порядокъ въ разныхъ частяхъ управленія».

Естественно, что, по предложенію гр. Лорисъ-Меликова, предварительно нужно было вывести въ данный моментъ Россію изъ опаснаго кризиса твердой самодержавной волею прирожденнаго государя.

«Но государь», заключалъ гр. Лорисъ-Меликовъ,— «по глубокой преданности вамъ дерзаю всеподданѣйше высказать, что задача эта не можетъ быть исполнена только карательными и полицейскими мѣрами».

Предлагая рядъ мѣръ, которыми предполагалось главнымъ образомъ возстановить довѣріе общества къ правительственной власти, онъ указываетъ прежде всего на необходимость коренного измѣненія въ направленіи вѣдомствъ. Лица, стоящія во главѣ ихъ, «должны стоять на высотѣ своего призванія и по складу способностей, и по любви къ управляемымъ. Безъ этихъ условій, вмѣстѣ соединенныхъ, они не могутъ быть достойными исполнителями воли своего государя и приносятъ не пользу, а вредъ, грозящій усиленіемъ тѣхъ осложненій, которыя привели насъ къ настоящему тяжкому времени».

Мы привели подробно этотъ достопамятный докладъ единственно съ цѣлью показать, какое тормозящее вліяніе оказывала бездушная министерская власть на продолженіе освободительныхъ реформъ Александра II-го и къ какому печальному результату привела ихъ несогласованность съ политическимъ строемъ. Несомнѣнно, министерская власть нуждалась въ коренномъ измѣненіи собственной организаціи. Въ ея настоящей организаціи она ложилась тяжелой обузой на всѣ лучшія освободительныя начинанія того времени.

Достаточно было стать представителемъ министерской власти такому лицу, какъ гр. Толстой, чтобы, воспользовавшись довѣріемъ императора, постепенно осуществить свои личныя стремленія вопреки стремленіямъ, нуждамъ и желаніямъ общества, которое не имѣло органа, черезъ который могло бы заявлять о своихъ нуждахъ и желаніяхъ. Безъ этого органа желанія и нужды общества могли понимать только идеальнѣйшіе представители министерской власти, стремившіеся основать свою дѣятельность на довѣріи общества, каковые очень рѣдки въ самодержавномъ строѣ, потому что убѣжденный честный человѣкъ никогда не можетъ быть министромъ при режимѣ построенномъ на самыхъ ложныхъ основаніяхъ. Къ тому же составу, который былъ тогда въ средѣ министерской власти обществотѣмъ болѣе не могло оказывать ровно никакого довѣрія.

Докладъ важенъ для насъ, какъ сознаніе самой правительственной власти въ невозможности продолжать свою дѣятельность при отсутствіи общественнаго довѣрія однѣми карательными и полицейскими мѣрами. Система, приведшая Россію къ опасному кризису, была осуждена и вырабатывалась новая программа правительственной дѣятельности, которая хотѣла считаться съ обществомъ, съ его нуждами и желаніями и разсчитывала возбудить въ немъ со-

чувствіе къ правительственной дѣятельности. Въ этомъ смыслѣ и былъ составленъ и утвержденъ Государемъ Высочайшій докладъ того же Лорисъ-Меликова, которымъ признавалось необходимымъ признаніе общества къ участію въ разработкѣ необходимыхъ для того времени мѣропріятій.

Смерть Александра II унесла съ собой все это, а вмѣстѣ съ тѣмъ министерская власть снова бралась своими средствами внести порядокъ въ русскую жизнь. Оборвалась программа правительственной дѣятельности, и Лорисъ-Меликова съ его «диктатурой сердца» должны были смѣнить представители той правительственной программы, которую онъ осудилъ въ только что приведенномъ нами докладѣ. Черезъ годъ послѣ отставки Лорисъ-Меликова—30 мая 1882 г.—мы видимъ, что его мѣсто министра внутреннихъ дѣлъ замѣнилъ тотъ же самый графъ Толстой, который въ своей политикѣ стремился всячески вернуться къ дореформенному состоянію страны.

Начало подчиненія вновь многихъ изъ только что созданныхъ учрежденій вліянію министерской опеки не могло не отразиться на существованіи нетронутой еще университетской автономіи. Теперь, когда измѣнилась въ такую сторону правительственная программа, легче было возвратиться къ основамъ, на которыхъ былъ построенъ проэктъ университетскаго устава гр. Толстымъ. Почва была готова, стоило только найти лицъ, которыя поддержали бы мысль о необходимости проведенія проэкта гр. Толстого. Тогдашній министръ народнаго просвѣщенія—баронъ Николаи—преданный началамъ автономіи, стоялъ на совершенно иной точкѣ зрѣнія. Онъ не сочувствовалъ ни временнымъ правиламъ для университетской инспекціи, которыя, противорѣча духу устава 1863 года, создаютъ, по его мнѣнію, неопредѣленное положеніе, тѣмъ болѣе

не сочувствовалъ проэкту университетскаго устава графа Толстого. По его представленію 26 мая 1881 года дѣйствующій уставъ 1863 года возстановленъ былъ во всей силѣ: предоставленное 2 авг. 1879 г. министру право издать инструкцію для университетской инспекціи и другія правила отмѣнены, а устройство инспекціи возстановлено по уставу 1863 года.

Также и въ вопросѣ обсужденія мѣръ противъ студенческихъ безпорядковъ министръ—баронъ Николаи оставался на почвѣ дѣйствующаго устава. Что же, спрашивается, повело къ такому быстрому и крутому повороту, который, вопреки желаніямъ самого министерства народнаго просвѣщенія, привелъ къ столь быстрой замѣнѣ только что возстановленнаго университетскаго устава 1863 года другимъ, въ основѣ котораго былъ положенъ проэктъ гр. Толстого?

Въ такой быстро произведенной реформѣ насъ поражаетъ прежде всего то обстоятельство, что реформа была произведена при полномъ воздѣйствіи на верховную власть представителей министерской власти, вопреки вліянію мнѣнія Государственнаго Совѣта. Къ большому сожалѣнію, авторъ Юбил. Изд. Государственнаго Совѣта не говоритъ ничего объ обсужденіи проэкта новаго университетскаго устава, но, насколько мы можемъ представить себѣ ходъ университетской реформы изъ Историческаго Обзора дѣятельности министерства народнаго просвѣщенія, дѣло съ введеніемъ новаго университетскаго устава обстояло такимъ образомъ. Наканунѣ того дня, когда по представленію бар Николаи, возстановленъ былъ во всей своей силѣ университетскій уставъ 1863 года, Высочайшимъ повелѣніемъ 25 мая 1881 года, по докладу министра внутреннихъ дѣлъ—гр. Н. П. Игнатьева, была образована подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Делянова комиссія, на которую возлагалась обязанность «составить правила для

усиленія надзора за учащейся молодежью». Выработанный этой комиссіей рядъ предположеній клонился всецѣло къ измѣненію основъ только что возстановленнаго устава 1863 года. Однако и эти мѣры, которыми усиливались власть попечителя, устранялось искуственное привлеченіе въ университеты бѣдняковъ, устанавливалась норма слушателей и вводились разныя полицейскія и дисциплинарныя мѣры, показались предсѣдателю комиссіи—И. Д. Делянову—только палліативными, а потому въ особой запискѣ, представленной чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ государю, онъ изложилъ свое особое мнѣніе о необходимости коренного преобразованія университетовъ на основахъ, предложенныхъ гр. Толстымъ. Это мнѣніе Делянова Высочайше повелѣно было передать министру народнаго просвѣщенія—бар. Николаи—«съ указаніемъ того значенія, которое придается этому мнѣнію Его Императорскимъ Величествомъ».

На этотъ разъ дѣло коренной реформы университетовъ на основахъ, предложенныхъ гр. Толстымъ, не получило быстраго движенія при несочувствіи министра народнаго просвѣщенія. Пришлось ограничиться введеніемъ въ дѣйствіе, да и то во всѣхъ другихъ вѣдомствахъ кромѣ министерства народнаго просвѣщенія, новыхъ мѣръ, выработанныхъ комиссіей. Какъ бы въ отвѣтъ на переданное ему особое мнѣніе И. Д. Делянова, баронъ Николаи во всеподданѣйшемъ докладѣ 17 августа 1881 года представилъ, что существующія по уставу 1863 года правила, въ общихъ чертахъ согласныя по всѣмъ университетамъ, «заключаютъ въ себѣ нужныя для огражденія порядка постановленія», но что, въ виду сугубой заботы объ охраненіи въ университетахъ порядка и спокойствія, имъ предложено попечителямъ округовъ и совѣтамъ университетовъ пересмотрѣть эти правила. Что же касается предположеній, выработанныхъ комиссіей И. Д. Делянова,

то, какъ можно видѣть изъ отзыва бар. Николаи, представленнаго немного позднѣе, имъ сдѣланы значительныя возраженія противъ бо́льшей части ихъ. Зато онъ одобрялъ рѣшеніе комиссіи держаться по мѣрѣ возможности, на почвѣ устава 1863 года. Но мнѣнія бар. Николаи, очевидно, не находили себѣ поддержки въ министерской коллегіи. Можно съ увѣренностью сказать, что онъ почти былъ одинокъ въ своихъ стремленіяхъ защищать до конца своей краткой министерской дѣятельности основныя начала устава 1863 года, не допуская при своей дѣятельности вторженія въ подвѣдомственныя ему высшія учебныя заведенія противныхъ этому уставу началъ полицейщины.

Иначе дѣло пошло съ коренной университетской реформой, когда не стало барона Николаи, а его мѣсто занялъ (1882 г. 11 марта) защитникъ проэкта гр. Толстого—И. Д. Деляновъ, само появленіе котораго на посту министра народнаго просвѣщенія должно было знаменовать собой желаніе правительственной власти провести въ строѣ высшихъ учебныхъ заведеній начала, противоположныя тѣмъ, которыя защищалъ бар. Николаи. Этотъ послѣдній, очевидно, былъ плохимъ орудіемъ для осуществленія началъ проэкта Толстого, тогда какъ Деляновъ уже раньше стоялъ за необходимость реформъ въ духѣ проэкта графа Толстого. Что связывало его такъ крѣпко съ проэктомъ гр. Толстого—надежда ли на постоянную, благодаря тому, поддержку вліятельнаго въ то время гр. Толстого или принципіальное признаніе за этимъ проэктомъ единственнаго спасительнаго орудія для расшатанныхъ къ концу царствованія Александра II-го основъ университетской жизни, мы не можемъ сказать за отсутствіемъ нѣкоторыхъ данныхъ. Мы видимъ только, что, черезъ полгода послѣ вступленія на министерскій постъ гр. Делянова, проэктъ новаго устава гр. Толстого съ незначительными

и немногими измѣненіями былъ внесенъ для разсмотрѣнія въ Государственный Совѣтъ. Здѣсь, при обсужденіи его, какъ въ соединенныхъ его департаментахъ, такъ и въ общемъ собраніи большинство членовъ высказалось противъ предположеній министерства, выраженныхъ въ проэктѣ устава.

Но этому мнѣнію большинства не было придано значенія. Произошла такая «закулисная игра», которая повела къ утвержденію проэкта. Авторъ брошюры «Россія наканунѣ двадцатаго столѣтія» такъ передаетъ о ней. Въ числѣ противниковъ проэкта былъ вліятельный оберъ-прокуроръ св. синода К. П. Побѣдоносцевъ, но онъ, послѣ различныхъ настояній и переговоровъ, пришелъ къ соглашенію съ меньшинствомъ, расчитавъ, что ему «гораздо выгоднѣе быть въ союзѣ съ Толстымъ, Деляновымъ» и др. Онъ то и выдалъ университеты ихъ врагамъ. «Но при этомъ надо было обойти государя. И это было сдѣлано очень тонкимъ образомъ» и искусно Побѣдоносцевымъ. Послѣ того, какъ законъ былъ обсужденъ въ Государственномъ Совѣтѣ и послѣ чего Деляновымъ были представлены соображенія въ пользу меньшинства, Побѣдоносцевъ посовѣтовалъ государю «составить маленькое совѣщаніе изъ довѣренныхъ лицъ и подвергнуть проэктъ новому обсужденію, т. е. показать полное презрѣніе къ первому учрежденію имперіи, дать ему нѣкотораго рода публичную пощечину. И совѣщаніе, продолжаетъ тотъ же авторъ, было подстроено такъ, что самые вліятельные противники новаго устава, Бунге, баронъ Николаи, въ это время были въ отпуску. Къ совѣщанію были призваны трое изъ защитниковъ проэкта, Толстой, Деляновъ и всегда послушный имъ Островскій, а мнимымъ противникомъ его явилось только одно лицо, самъ предатель, оберъ-прокуроръ св. синода. Понятно, какъ онъ возражалъ и немудрено, что послѣ совѣщанія государь сказалъ ему: «вы видите, что всѣ противъ васъ; какъ же я могу съ ними

не согласиться»? Штука была сыграна, государь кругомъ обманутъ, и новый уставъ утвержденъ во всей своей силѣ» [1]).

Согласно съ предположеніями министра народнаго просвѣщенія, ударъ университетамъ былъ нанесенъ такой, что со времени разгромовъ Магницкаго, они ничего подобнаго не видали. Въ прежнее дореформенное время введеніе подобныхъ уставовъ не могло бы быть такъ ощутительнымъ. Оно гармонировало бы со всѣми условіями окружающей общественной жизни. Разрушать подобнымъ уставомъ пришлось бы немногое, когда полицейская опека распространялась безраздѣльно на всѣ стороны русской жизни. Теперь, несмотря на всѣ отклоненія въ сторону реакціи, русская жизнь, хотя болѣзненно, но всетаки вступала въ новую фазу своего развитія. Она вкусила новыхъ началъ, сѣмена которыхъ, разъ попавши на ея почву, требовали. чтобы ихъ растили, чтобы имъ давали мѣсто для ихъ дальнѣйшаго развитія и осуществленія. Эти освободительныя начала стали съ тѣхъ поръ точкой опоры для всѣхъ послѣдующихъ прогрессивныхъ стремленій русскаго общества. Въ послѣдующее за освободительными реформами время прогрессивная часть русскаго общества никогда больше не могла уже помириться съ отклоненіемъ правительственной власти отъ разъ признанныхъ за обществомъ правъ.

Этого какъ будто не понимала министерская власть, такъ безцеремонно содѣйствовавшая проведенію новаго университетскаго устава 1884 года, который полнѣе всѣхъ предшествовавшихъ подчинялъ университеты контролю и вліянію сильной правительственной власти. Министры не

---

[1]) „Россія наканунѣ двадцатаго столѣтія“ брошюра, третье изданіе. Берлинъ 1901 г. 31—40 стр.

стѣснялись попирать права, пріобрѣтенныя русскимъ народомъ.

Помимо глубокаго заблужденія въ своихъ принципіальныхъ взглядахъ на значеніе новаго устава, для осуществленія извѣстныхъ полицейскихъ задачъ, министерская власть, вводя новый уставъ, обнаружила себя слишкомъ плохой руководительницей дѣлами высшаго просвѣщенія въ странѣ. Высшее просвѣщеніе и образованіе по самой своей природѣ—совершенно иныя отрасли управленія, отличныя отъ всѣхъ другихъ слишкомъ интенсивнымъ характеромъ, а потому то оно требуетъ къ себѣ совершенно иного отношенія, чѣмъ другія области управленія. Возстановленіе порядка въ академической жизни нѣчто иное, чѣмъ возстановленіе порядка на улицѣ. Въ сферѣ высшаго образованія мѣры должны быть совершенно иныя, а потому не можетъ пройти безнаказаннымъ принятіе мѣръ, не соотвѣтствующихъ характеру высшаго образованія какъ для самого образованія, такъ и для всей послѣдующей дѣятельности министерской власти. Самое главное наказаніе, которое должна была испытывать министерская власть въ послѣдующее за введеніемъ устава время, состояло въ постоянномъ сознаніи собственнаго безсилія въ обезпеченіи спокойствія научныхъ занятій въ университетской жизни.

Взявши въ свое руководство высшее образованіе, министерство, которому уставъ предоставлялъ разработать всѣ подробности учебнаго строя, администраціи и хозяйства университетовъ, постаралось дѣйствительно расширить средства для своего надзора за всѣми сторонами университетской жизни. Теперь попечители округовъ не могли пожаловаться на недостатокъ своего вліянія на университетскую жизнь. Они явились начальниками университетовъ, дѣйствующими черезъ ректора, черезъ совѣтъ, правленіе и собранія университетовъ на всѣ стороны ака-

демической жизни. Это вліяніе облегчалось тѣмъ, что назначеніе и движеніе по службѣ профессоровъ и преподавателей совершается по новому уставу по представленіямъ и заключеніямъ попечителя. Самъ глава университета—ректоръ—, по новому уставу избираемый министромъ и назначаемый Высочайшимъ приказомъ, становился административнымъ органомъ, независимымъ по отношенію къ профессорской корпораціи, но подчиненный непосредственно попечителю и министру.

Возвышеніе власти и вліянія единоличныхъ органовъ администраціи, естественно, должно было повести къ сокращенію значенія ученыхъ коллегій, совѣта и факультетскихъ собраній. Инспекція поставлена такъ же, какъ и ректоръ, совершенно независимо отъ профессорской коллегіи. Инспекторъ и его помощники назначались министромъ и опредѣлялись попечителемъ, находясь подъ начальствомъ котораго, они подчинялись въ то же время законнымъ требованіямъ ректора. Обезпечивъ такимъ образомъ прочное вліяніе министерской власти въ области администраціи, уставъ отводилъ громадное мѣсто вліянію этой власти и въ области организаціи профессорской корпораціи. Для того устранялся выборный принципъ преподавательской корпораціи. Уставъ давалъ министру право замѣщать вакантныя кафедры или по собственному усмотрѣнію или, предоставляя университетамъ избраніе кандидата, оставлялъ за собой право его утвержденія. Отъ министра зависѣло и оставленіе профессора на службѣ послѣ 25 лѣтъ, равно какъ и назначеніе ему особаго вознагражденія сверхъ пенсіи при отчисленіи за штатъ.

Что же касается до отношеній устава къ учащимся, то въ этой области онъ стремился къ тому, чтобы устранить почву, благопріятную для внутреннихъ безпорядковъ и противоправительственной пропаганды. Ставя ограничительныя условія для поступленія въ университеты, уставъ

намѣтилъ лишь въ общихъ чертахъ правила поведенія студентовъ во время пребыванія въ университетѣ. Подробно этотъ вопросъ былъ разработанъ въ «Правилахъ для студентовъ», утвержденныхъ министромъ 16 мая 1885 года. Отличительной чертой этихъ правилъ является то, что они признаютъ студентовъ отдѣльными посѣтителями университета и не допускаютъ никакихъ въ ихъ средѣ дѣйствій, носящихъ корпоративный характеръ. Но этимъ еще не исчерпываются всѣ главнѣйшія измѣненія въ университетской жизни.

Министерская власть не ограничилась этимъ. Оставалась еще цѣлая область академической жизни, гдѣ могли бы быть самостоятельными эти зависимые отъ министра члены академической корпораціи. Это учебный строй. Здѣсь, вскорѣ послѣ введенія въ дѣйствіе устава, мы видимъ, что не только общіе учебные планы по каждому факультету подлежали утвержденію министерства, но каждое предстоящее полугодіе факультеты обязаны были представлять на утвержденіе министра обозрѣніе преподаванія съ распредѣленіемъ лекцій и практическихъ занятій по днямъ недѣли и по часамъ. Впрочемъ, Высочайшимъ повелѣніемъ 24 февраля 1890 г. разрѣшено было университетамъ, въ измѣненіе 71-й статьи устава, представлять министерству обозрѣніе преподаванія на весь академическій годъ.

Разрушивъ корпоративную связь студентовъ между собой, новый уставъ разрушалъ корпоративную связь студентовъ и съ профессорской корпораціей—эту единственную прочную связь, которой обладалъ и которой такъ дорогъ былъ уставъ 1863 года, не представлявшій корпоративнаго устройства студентамъ. Теперь эта связь была разорвана именно той усиленной опекой министерской власти надъ всей университетской жизнью, которую проводилъ уставъ 1884 года. Подорвано было въ корнѣ

самое основное начало всякаго научнаго успѣха, а именно: довѣріе къ профессорской корпораціи; нравственный авторитетъ ея долженъ былъ значительно пасть въ глазахъ студентовъ, съ одной стороны, вслѣдствіе того, что отсутствіе выборнаго начала ставило профессоровъ въ зависимость отъ министра и дѣлало изъ нихъ какъ бы чиновниковъ, а съ другой—министерство, какъ мы видѣли выше, вторгалось въ область чисто учебную съ своими программами, что давало возможность студентамъ дѣлать заключеніе объ отсутствіи свободы слова и преподаванія. Нечего и говорить, какую благопріятную почву создавалъ новый уставъ для внѣшкольнаго вліянія на учащуюся молодежь соціальныхъ ученій и разныхъ тайныхъ противоправительственныхъ организацій и обществъ. Уставъ отнималъ у представителей профессорской корпораціи всякую возможность, при отсутствіи ея авторитета, противодѣйствовать этому стремленію учащейся молодежи къ тайнымъ организаціямъ. Такъ что разсматриваемый съ этой стороны уставъ вносилъ даже извѣстную долю своего благотворнаго вліянія на освободительное движеніе.

Можно съ увѣренностью сказать, что новый уставъ совершенно не достигъ цѣли, которую намѣревалось осуществить чрезъ него министерская власть. Въ томъ отчасти сознался еще самъ Деляновъ.

«Хотя повсюду встрѣченные мною спокойствіе и порядокъ, писалъ онъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ 30 ноября 1888 г, служатъ свидѣтельствомъ дисциплинарнаго упорядоченія студентовъ, однако самыя опасенія могущихъ послѣдовать волненій и скрытая агитація, дѣйствовавшая въ студенческой средѣ, показываютъ, что элементы броженія еще не исчезли и университеты еще не гарантированы отъ повторенія безпорядковъ по тому или другому поводу». И дѣйствительно, мы видимъ, что волне-

нія, повторяясь періодически въ новое царствованіе, охватили почти всѣ университеты.

Такимъ образомъ въ 90-хъ годахъ снова обострился въ министерствѣ вопросъ о борьбѣ съ часто повторявшимися волненіями молодежи, нарушавшими ходъ учебной жизни и тяжко отражавшимися на судьбѣ сотенъ молодыхъ людей и тревожно — на общественномъ настроеніи. Начинается цѣлый рядъ мѣропріятій, или клонившихся къ усиленію инспекціи, или карательнаго характера за коллективные безпорядки, пока, наконецъ, министерская власть, убѣдившись въ ихъ безполезности, не пришла къ сознанію полной негодности дѣйствующаго устава. Дѣло о его пересмотрѣ начинается еще со времени вступленія на министерскій постъ П. С. Ванновскаго. Съ этого времени начинается снова признаніе необходимости возвращенія къ началамъ университетскаго устава 1863 года. Министерская власть начинаетъ уже выслушивать мнѣнія университетскихъ коллегій, привлекать ихъ къ дѣлу обсужденія необходимыхъ и полезныхъ мѣропріятій, которыя могли бы вывести дѣло высшаго образованія на правильный путь.

Въ области средняго образованія дѣйствовалъ также уставъ гимназій гр. Толстого (1871 г.), по которому въ системѣ образованія давался перевѣсъ классицизму, какъ основѣ общаго научнаго образованія, открывающаго доступъ въ университеты. Разработанный въ тѣсномъ кругѣ спеціалистовъ, этотъ уставъ имѣлъ въ себѣ всѣ зачатки дальнѣйшаго разложенія. Онъ замыкалъ учебную жизнь въ тѣсныя рамки министерской инструкціи, опредѣлявшей не только крайніе предѣлы преподаванія каждой науки, но и распредѣлявшей учебный матеріалъ по классамъ. Такимъ образомъ уставомъ 1871 года была отнята широкая свобода въ регламентаціи плановъ и программъ, предоставленная предшествующимъ уставомъ. Ограничена

была теперь и свобода выбора преподавателей. Вообще же въ новомъ уставѣ замѣтно одно и то же стремленіе графа Толстого, проведенное имъ во всѣхъ реформахъ,—властвовать и руководить всѣмъ изъ центра. Общество и печать того времени осудили введенную новымъ уставомъ гимназій систему образованія и воспитанія.

Агитація противъ его введенія была столь велика, что потребовалось министру внутреннихъ дѣлъ по представленію Толстого испросить Высочайшее повелѣніе о воспрещеніи печатать въ повременныхъ изданіяхъ коллективныя обсужденія, заявленія и порицанія законовъ или правительственныхъ предположеній. Что же касается до разсмотрѣнія новаго устава въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, то и здѣсь новая основная система образованія—классическая—встрѣтила сильныя возраженія большинства. Только меньшинство (19 членовъ) раздѣляло взгляды министра народнаго просвѣщенія. Журналъ общаго собранія представленный 15-го марта 1871 года на высочайшее утвержденіе, получилъ таковое только по неограниченному довѣрію императора къ графу Толстому. Вполнѣ полагаясь на него, императоръ Александръ II-й повелѣлъ: исполнить по мнѣнію 19 членовъ, т. е. меньшинства.

Учебный строй гимназій оставался неизмѣненнымъ до конца 80-хъ годовъ, вызывая собой все большее и большее неудовольствіе педагоговъ и родителей. Начинается цѣлый рядъ циркуляровъ, которыми министерская власть всячески стремится улучшить дѣло гимназическаго образованія, не разрубая въ то же время прямо Гордіева узла, которымъ затянуто среднее гимназическое образованіе.

Вѣренъ своимъ убѣжденіямъ остался гр. Толстой въ мѣропріятіяхъ и по начальному народному образованію. Еще при обозрѣніи учебныхъ округовъ министръ находилъ при крайне незначительномъ числѣ самое печальное со-

стояніе сельскихъ школъ. Главными причинами тому Толстой счелъ несоотвѣтственный составъ училищныхъ совѣтовъ, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ, недостаточную долю участія, отведенную въ нихъ представителямъ учебнаго вѣдомства, а главное: изъятіе ихъ изъ непосредственнаго подчиненія попечителямъ учебныхъ округовъ и самому министерству.

Чтобы исправить этотъ существенный недостатокъ и вводилось новое «Положеніе о начальныхъ народныхъ училищахъ 1874 г.», имѣвшее своей цѣлью, установивъ единство въ направленіи начальнаго образованія сельскаго населенія, подчинить его болѣе дѣйствительному вліянію министерства и его мѣстныхъ органовъ. Согласно съ новымъ «Положеніемъ», управленіе собственно учебной частью ввѣрено непосредственнымъ органамъ министерства народнаго просвѣщенія. Директоръ народныхъ училищъ каждой губерніи избирается попечителемъ учебнаго округа. Его помощниками являются инспектора народныхъ училищъ. Они состоятъ членами уѣздныхъ совѣтовъ и управляютъ ихъ дѣлами. Директоръ слѣдитъ за ходомъ учебной части въ народныхъ училищахъ, направляетъ дѣятельность инспекторовъ. Всѣ же вообще вопросы по учебной части подлежатъ въ высшей инстанціи разрѣшенію министра народнаго просвѣщенія. Кромѣ означенныхъ органовъ, министерская власть имѣетъ возможность вліять на ходъ народнаго образованія черезъ губернаторовъ, на которыхъ послѣдняя статья «Положенія» возлагаетъ «общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія въ губерніи», а вслѣдствіе того имъ предоставлялось входить по всѣмъ вопросамъ начальнаго образованія въ сношеніе съ министерствомъ народнаго просвѣщенія.

Послѣдующее время только въ нѣкоторыхъ частностяхъ измѣнило и дополнило «Положеніе о начальныхъ народныхъ училищахъ» 1874 года, но не внесло въ дѣло направленія

всего хода начальнаго образованія того единства, которое стремился обезпечить новый законъ. «Распредѣленіе различныхъ функцій по завѣдыванію начальнымъ образованіемъ между органами министерства, съ одной стороны, и земскими и городскими обществами, съ другой, возбуждало, по словамъ автора Историческаго обзора дѣятельности министерства народнаго просвѣщенія, не разъ еще со времени графа Толстого принципіальныя недоразумѣнія относительно предѣловъ власти и взаимныхъ отношеній той и другой стороны».

Трудно разрѣшимымъ оказался вопросъ о разграниченіи сферъ компетенціи министерства народнаго просвѣщенія и духовнаго вѣдомства. Можно было легко достигнутъ объединенія совмѣстной дѣятельности этихъ двухъ вѣдомствъ, когда гр. Толстой былъ министромъ народнаго просвѣщенія и оберъ-прокуроромъ Св. Синода. Въ послѣдующее же время объединеніе дѣятельности этихъ обоихъ вѣдомствъ почти не было достигнуто. Отъ всего этого страдало только само дѣло начальнаго образованія, которое могло бы, при отсутствіи этихъ печальныхъ недоразумѣній, шагнуть бо́льшими и быстрыми шагами впередъ, а не подвигаться медленнымъ черепашьимъ шагомъ, что привело къ весьма плачевному результату въ началѣ XX столѣтія, когда Россіи пришлось вступить въ борьбу съ такимъ молодымъ государствомъ, какова Японія, гдѣ образованіе въ нѣсколько десятковъ лѣтъ опередило наше настолько, что выставило на поля Манчжуріи болѣе образованное въ своей массѣ войско [1]).

---

[1]) Юб. Изд.: Ист. Обзоръ д. М. Н. Просвѣщенія гл. 7, 8 и 9-я. Госуд. Совѣта 118—119 стр.; 174—175 стр. Ист. Обз. д. Комитета Министровъ, 181—186 стр.; Татищевъ, н. с. II т; 261—281 с.; 636—644 стр.

ГЛАВА XXII-я.

Министерская власть и пресса.

Цензурныя постановленія 1865 года при самомъ своемъ появленіи носили временный характеръ; они были разсчитаны на то, чтобъ какъ можно скорѣе предоставить печати возможныя облегченія и удобства въ виду крайнихъ и нетерпѣливыхъ требованій современной литературы. Въ ближайшемъ будущемъ вмѣстѣ съ реформой суда временныя правила предполагалось замѣнить постояннымъ закономъ, который окончательно обусловливалъ бы расширеніе правъ единственнаго у насъ органа общественнаго мнѣнія—печати. Какъ переходная мѣра къ другому порядку, вѣрнѣе обезпечивающему интересы печати, законъ 6 апрѣля былъ созданъ на томъ убѣжденіи составителей закона, что «какъ бы строга ни была угроза административныхъ взысканій, она на дѣлѣ внесетъ несравненно большую массу свободы слова, чѣмъ самая снсходительная цензура»[1]).

То обстоятельство, что не судъ, а административная власть призвана была къ обезпеченію тѣхъ немногихъ гарантій для печати, какія заключались въ правилахъ 1865 года, вносило ложное начало во весь ходъ дѣла печати. Общественное мнѣніе, выразителемъ котораго является печать, только тогда получаетъ свое полное осуществленіе, когда ея внѣшнее выраженіе поставлено подъ контроль независимой судебной власти, опредѣляющей въ присутствіи присяжныхъ гражданъ наказаніе только за клевету въ печати, а не за «вредное направленіе», опредѣляемое безапелляціонно министерской властью.

---

[1]) Цит. по Вл. Розенбергу: „Въ мірѣ случайности“ ст. въ наз. сб. статей „Русская печать и цензура 1905 г. 122 стр.

Въ государствѣ, какова Россія того времени, гдѣ интересы народной массы не имѣли представительства среди государственныхъ учрежденій, гдѣ правительственная власть обладала столь обширной компетенціей во всѣхъ сторонахъ общественной жизни «вреднымъ направленіемъ» литературы могло быть названо все то, что не гармонировало съ видами правительственной власти.

Ложное начало закона 1865 г. и состояло въ томъ, что онъ возлагалъ на администрацію обязанность разыскивать и преслѣдовать, по словамъ проф. Градовскаго, «нѣчто неуловимое, неосязаемое, миѳическое—каковымъ является вредное направленіе». Предоставленіе такой компетенціи министерской власти отклоняло прежде всего эту власть отъ ея главнаго назначенія, по которому она является обязанной «непрерывнымъ дѣйствіемъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе» [1])-

Въ силу же постановленій 6 апрѣля министерская власть имѣла дѣло съ тѣмъ, что вовсе не было предусмотрѣно закономъ. Она сама должна была опредѣлять нормы того, что считалось, съ ея личной точки зрѣнія, вреднымъ направленіемъ. Это несомнѣнно противорѣчило какъ духу «общаго наказа министерствамъ», такъ и всякимъ основнымъ началамъ свободы печати.

Ложныя въ своихъ основаніяхъ «Правила» 1865 г. вносили дѣло личнаго усмотрѣнія и воздѣйствія министерской власти на такое важное и серьезное общественное дѣло, какъ пресса. Теперь выраженіе общественнаго мнѣнія въ прессѣ должно было выглядывать изъ рукъ министерской власти. Печать могла быть теперь или почти совершенно свободной, когда то допускала министерская власть, же-

---

[1]) Ст. 190 Разд. II общ. нак. министерствамъ, св. зак. изд. 1857 г., т. I, ч. II тетр. 4-я.

лавшая разрѣшить ко благу страны назрѣвшіе политическіе вопросы. Напротивъ, при извѣстномъ поворотѣ въ нашей внутренней политикѣ, общественное мнѣніе изъ силы полезной и содѣйствующей обращалось въ нѣчто вредное и противодѣйствующее политикѣ министерской власти. Словомъ, все положеніе печати зависѣло отъ ея извѣстныхъ взглядовъ; измѣнялись взгляды—мѣнялось и положеніе печати!

Можно заранѣе сказать, какъ должно было измѣниться ея положеніе во время реакціоннаго настроенія въ центральныхъ органахъ управленія, когда министерская власть все больше и больше усиливала свою позицію карательными воздѣйствіями на русское общество.

Русская печать должна была испытать гнетъ полицейской кары, а въ силу того должна была считаться съ всевозможными полицейскими распоряженіями, которыя одно за другимъ были наслоены на карательной сторонѣ правилъ 6 апрѣля.

Чтобы понять весь смыслъ этихъ карательныхъ наслоеній въ описываемое нами время нужно уловить тотъ взглядъ, который руководилъ министерской властью въ ея отношеніяхъ къ прессѣ. Пресса, съ точки зрѣнія этой власти, какъ будто должна была бы забыть въ послѣдующее время то широкое свое освободительное значеніе, которое она имѣла въ эпоху великихъ реформъ. Наступало время господства внутренней политики графа Толстого съ ея стремленіями исказить весь смыслъ реформъ Александра II, придать имъ совсѣмъ иное значеніе, чѣмъ то, какое они имѣли. Пресса, способствовавшая проведенію и усвоенію освободительныхъ идей русской жизни, теперь съ перемѣной правительственной политики должна была оказаться въ крайне угнетенномъ, тяжеломъ и двусмысленномъ положеніи, какъ и само общественное мнѣніе, которое находило себѣ въ ней исходъ и обнаруженіе.

Представьте себѣ то время, когда правительственная политика круто повернула въ сторону отъ идеи освободительной эпохи, когда недопустимо было возвращеніе къ идеямъ предшествующаго времени, когда снова во всѣхъ сторонахъ общественной жизни выдвигалось преобладающее вліяніе административной власти. Что должна была въ это время испытать русская общественная мысль и ея выразительница—пресса! Лучшій отвѣтъ на это даетъ намъ авторъ историческаго очерка министерства внутреннихъ дѣлъ. «Въ началѣ описываемаго двадцатилѣтія, говоритъ онъ, русская общественная мысль достигла высшей степени политическаго броженія и это настроеніе въ значительной степени отражалось въ нѣкоторыхъ наиболѣе распространенныхъ органахъ періодической печати» [1]).

Авторъ Юб. Изданія не входитъ въ изъясненіе причинъ политическаго броженія русской общественной мысли. Онъ не отмѣчаетъ той непослѣдовательности въ министерской политикѣ, которая, въ лицѣ ея такихъ представителей, какъ графъ Толстой, была одной изъ главныхъ причинъ этого броженія. Выше мы видѣли, что непослѣдовательность такой политики была сознана гр. Лорисъ-Меликовымъ, который обстоятельно разобралъ ее въ своемъ Всеподданнѣйшемъ докладѣ, гдѣ особенно отмѣчались рѣзкія непослѣдовательныя мѣропріятія гр. Толстого въ руководствѣ студенческой молодежью—этого наиболѣе поддающагося политическимъ броженіямъ элемента. Спросимъ теперь у автора историческаго обзора дѣятельности министерства внутреннихъ дѣлъ, что сдѣлали въ описываемую нами эпоху сами представители этого министерства для того, чтобы устранить причины политическаго броженія общества, а вмѣстѣ съ тѣмъ вновь возстано-

---

[1]) Юб. Изд. М-ва Вн. Дѣлъ 1802—1902 г.

вить опять порванное довѣріе къ власти. Автора это не занимаетъ. Вмѣсто этого онъ только констатируетъ тотъ фактъ, что «крайне рѣзкія статьи появлялись въ газетахъ въ то время, когда слѣдовало бы стремиться къ успокоенію умовъ и укрѣплять въ обществѣ довѣріе къ власти» [1]).

Казалось бы, по мнѣнію названнаго автора, пресса должна была бы отказаться отъ своего главнаго назначенія—быть выразительницей общественнаго настроенія, а напротивъ—просто перейти на службу въ министерство внутреннихъ дѣлъ, въ вѣдѣніи котораго находилась цензура Такъ, очевидно, и посмотрѣлъ на печать, какъ на одну изъ подвѣдомственныхъ министерству отраслей управленія, авторъ Юбилейнаго Изданія.

Сами представители министерской власти того времени думали о значеніи прессы почти также, какъ авторъ юбилейнаго изданія. Мѣропріятія того времени о цензурѣ позволяютъ намъ сдѣлать безошибочно подобное заключеніе. Министерская власть совершенно не хотѣла понять того, что пресса правильно и точно передавала политическое броженіе общественной мысли, а если она и понимала это хорошо, то совершенно не хотѣла считаться съ общественнымъ настроеніемъ, когда усиливала все болѣе и болѣе свои карательныя мѣропріятія въ области печати, притомъ усиливала ихъ чаще всего самостоятельнымъ путемъ безъ участія Государственнаго Совѣта, но при содѣйствіи Комитета министровъ. Преступленія и проступки, совершаемыя посредствомъ печати, требовали, по мнѣнію министерской власти, принятія быстрыхъ административныхъ мѣръ воздѣйствія по отношенію къ тѣмъ изданіямъ, которыя продолжали проявлять вредное, съ точки зрѣнія этой власти, направленіе.

---

[1]) ibidem.

Министра внутреннихъ дѣлъ, графа Толстого, уже не удовлетворяли временныя правила 6 апрѣля. Въ ряду предполагаемыхъ реформъ, организація судебной власти должна была существенно измѣниться и получить еще болѣе зависимый отъ администраціи характеръ, а вмѣстѣ съ тѣмъ долженъ былъ заглохнуть вопросъ о передачѣ дѣлъ о печати въ вѣдѣніе суда. Теперь нечего было и думать объ отмѣнѣ временныхъ правилъ 6 апрѣля, которыя доставляли министерской власти возможность административнаго воздѣйствія на политическое броженіе общественной мысли въ Россіи. При извѣстной намъ программѣ реформъ гр. Толстого могъ возникнуть совсѣмъ другой въ отношеніи печати вопросъ—объ усиленіи, «въ виду исключительныхъ обстоятельствъ того времени», административнаго воздѣйствія на нее. Гр. Толстой стремился къ тому, чтобы печать не могла бы стать однимъ изъ сильныхъ тормазовъ при проведеніи его реформъ, а потому онъ находилъ необходимымъ усилить въ отношеніи къ ней мѣры карательнаго свойства. По его мнѣнію, объявленіе изданію перваго и втораго предостереженія не составляетъ само по себѣ мѣры карательнаго свойства, такъ какъ оно не пріостанавливаетъ изданія; воспрещеніе розничной продажи газетъ имѣетъ нерѣдко своимъ послѣдствіемъ, какъ показываетъ опытъ, увеличеніе числа подписчиковъ изданій, подвергшихся подобнаго рода взысканію, а наиболѣе строгая мѣра—объявленіе третяго предостереженія съ временнымъ пріостановленіемъ изданія—нисколько не обезпечиваетъ правительство въ томъ, что, возобновившееся послѣ пріостановки, изданіе существенно измѣнитъ то вредное направленіе, за проявленіе котораго оно подверглось карѣ.

Изданное положеніе комитета министровъ Высочайше утвержденное 27 авг. 1882 г., вводило большія цензурныя строгости. Имъ постановлялось въ обязанность 1) «ре-

дакціямъ выходящихъ въ свѣтъ не менѣе одного раза въ недѣлю повременныхъ изданій, вызвавшихъ третье предостереженіе, по истеченіи срока пріостановки и по возобновленіи, представлять номера ихъ для просмотра въ цензурные комитеты не позже 11 час. вечера наканунѣ дня выпуска въ свѣтъ; цензорамъ предоставляется право, въ случаяхъ усматриваемаго ими значительнаго вреда отъ распространенія такого повременнаго изданія, пріостанавливать выходъ его въ свѣтъ, не возбуждая судебнаго преслѣдованія противъ виновнаго; 2) редакціямъ же повременныхъ изданій, выходящихъ изъ предварительной цензуры, постановлялось въ обязанность, по требованію министерства внутреннихъ дѣлъ, сообщать званія, имена и фамиліи авторовъ помѣщенныхъ статей; 3) вопросы о совершенномъ прекращеніи повременныхъ изданій, выходящихъ какъ подъ предварительною цензурою, такъ и безъ нея, или о пріостановкѣ ихъ безъ опредѣленія срока съ воспрещеніемъ редакторамъ и издателямъ быть впослѣдствіи редакторами или издателями какихъ-либо другихъ періодическихъ изданій, предоставляются совокупному обсужденію и рѣшенію министровъ внутреннихъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія и юстиціи и оберъ-прокурора Святѣйшаго Синода при участіи сверхъ того и тѣхъ министровъ или главноуправляющихъ, когорыми возбуждаются подобные вопросы; 4) правила эти распространяются и на повременныя изданія, арендуемыя у правительственныхъ и учебныхъ учрежденій» [1]).

Разрѣшенныя не въ законодательномъ порядкѣ, правила 27 авг. 1882 года предоставляли министерской власти еще бо́льшія полномочія въ области цензуры сравнительно съ временными правилами 6 апр 1865 года.

---

[1]) Ист. Обз. д. К. Министровъ, т. 4, состав. подъ главн. редакц. Ст.-Секр. Куломзина 444—445 стр.

Постановленія 1882 года отдавали всю печать почти цѣликомъ въ руки министерской власти. Сенату, которому, разсуждая съ точки зрѣнія законности, по всей справедливости, должно было быть предоставлено право рѣшать вопросы объ окончательномъ запрещеніи повременнаго изданія, теперь было вновь высказано недовѣріе со стороны правительственной власти.

Но это—недостатокъ правилъ только съ одной стороны. Разсматривая ихъ съ другой стороны, съ точки зрѣнія нарастявшей потребности общественной мысли излить свои желанія и выразить свое настроеніе, нельзя не замѣтить, насколько должны были эти правила усилить цензурный гнетъ надъ мыслью, ставя повременное изданіе въ такое положеніе при которомъ оно не могло бы служить своевременно потребностямъ минуты. Въ самомъ дѣлѣ, въ какомъ положеніи должна была бы оказаться ежедневная газета, которую, послѣ временной пріостановки, необходимо нужно было представлять на просмотръ цензору не позже 11 часовъ вечера наканунѣ дня ея выпуска? Нѣтъ сомнѣнія, что такое положеніе ежедневной газеты ставило ее въ невозможность удовлетворять потребностямъ минуты [1]).

Таково приблизительно положеніе всей прессы столичной и провинціальной. Въ частности еще раньше былъ измѣненъ порядокъ цензированія повременныхъ изданій, выходящихъ въ тѣхъ городахъ, гдѣ нѣтъ цензурныхъ учрежденій. Министромъ внутреннихъ дѣлъ 30 сентября 1881 года испрошено было Высочайшее повелѣніе о возложеніи обязанностей по цензированію періодическихъ изданій въ городахъ, гдѣ нѣтъ цензурныхъ учрежденій, на вицъ-губернаторовъ. Правда, вопросъ о предоставленіи вицъ-губернаторамъ такой компетенціи былъ разрѣшенъ

---

[1]) Ср. н. ст. Вл. Розенберга въ наз. сборникѣ 113—114 стр.

въ силу того, что производство вознагражденія за цензированіе ихъ сдѣлалось обременительнымъ для бюджета цензурнаго вѣдомства [1]), но мы, въ силу нашей задачи, должны отмѣтить только то непосредственное административное воздѣйствіе, которое получала министерская власть, въ лицѣ своихъ непосредственныхъ агентовъ—вицъ-губернаторовъ—на провинціальную прессу.

Но и это казалось недостаточнымъ графу Толстому для вліянія на дѣла печати. Мало того, что вся періодическая пресса испытывала сильное воздѣйствіе министерской власти. Необходимо нужно было въ корнѣ подорвать вредное вліяніе прессы на общество при посредствѣ публичныхъ библіотекъ и кабинетовъ для чтенія. Этой цѣли должны были отвѣчать Высочайше утвержденныя 5 янв. 1884 г. правила о порядкѣ надзора за публичными библіотеками и кабинетами для чтенія. Этими правилами предоставлялось министру внутреннихъ дѣлъ право воспрещать обращеніе въ публичныхъ библіотекахъ и читальняхъ дозволенныхъ книгъ и журналовъ и указывать мѣстному начальству тѣ произведенія печати, обращеніе коихъ въ публичныхъ библіотекахъ признается вреднымъ. Въ дополненіе къ этимъ правиламъ были изданы еще другія, установлявшія отношеніе министерской власти къ безплатнымъ библіотекамъ и читальнямъ, которыя посѣщаются, главнымъ образомъ, лицами низшихъ сословій и воспитанниками учебныхъ заведеній. Къ этимъ читальнямъ былъ приложенъ иной масштабъ, которымъ измѣрялось соотвѣтствіе извѣстнаго состава изданій умственному развитію и пониманію преимущественныхъ посѣтителей безплатныхъ читаленъ и библіотекъ. 4-го февраля 1888 года министромъ внутреннихъ дѣлъ было испрошено Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы въ безплатныя библіотеки

---

[1]) См. ист. оч. дѣят. М. В. Дѣлъ. юб. изд. 217—218 стр.

и читальни допускались только книги и журналы, одобренные для сего особымъ отдѣломъ ученаго комитета министерства народнаго просвѣщенія. Вскорѣ возникъ вопросъ и о порядкѣ открытія читаленъ и наблюденій за ними. Выработанными 15 мая 1890 года по соглашенію министровъ внутреннихъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія и оберъ-прокурора св. синода, правилами выдача разрѣшеній на открытіе читаленъ предоставлена мѣстнымъ губернскимъ начальствамъ. Этимъ же начальствамъ предоставлено право распространять дѣйствіе правилъ 1890 года и на платныя библіотеки и читальни, привлекающія читателей изъ лицъ низшихъ сословій и изъ воспитанниковъ среднихъ и низшихъ школъ.

Переходя затѣмъ къ оцѣнкѣ отношеній министерской власти къ прессѣ въ началѣ нынѣшняго царствованія, нельзя не замѣтить, что начало этого царствованія не внесло коренныхъ измѣненій въ эти отношенія: пресса цѣликомъ находилась подъ давленіемъ отдѣльныхъ мѣропріятій министерской власти, дополнявшихъ все болѣе и болѣе предшествующія мѣропріятія. Больше даже того: министерская власть стремится еще болѣе расширить свое вліяніе и компетенцію въ области прессы. Что это дѣйствительно такъ, съ ясностью можно видѣть изъ двухъ актовъ—1897 и 1901 года. Первымъ актомъ 1897 года 28 марта установлено, что переходъ права на періодическое изданіе отъ одного издателя къ другому допускается не иначе, какъ съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Причиной тому, какъ видно изъ оффиціальнаго юб. изд. министерства внутреннихъ дѣлъ, служило то обстоятельство, что при прежнемъ порядкѣ передачи, которая совершалась на основаніи общихъ законовъ безъ испрошенія на то правительства, періодическія изданія легко могли попадать въ руки лицъ, не заслуживавшихъ издательскихъ

правъ ни по общественному положенію, ни по образованію, ни по степени благонадежности [1]).

Теперь, въ силу такихъ соображеній министерской власти, этотъ порядокъ былъ уничтоженъ. Издатели съ этого времени были ограничены въ своемъ правѣ распоряженія своею собственностью. И притомъ ограниченіе въ такомъ, присущемъ каждому живому существу, естественномъ правѣ произошло не въ законодательномъ порядкѣ. Министерская власть дѣйствовала произвольно и только въ своихъ правительственыхъ видахъ, не считаясь съ тѣмъ, что подобныя мѣропріятія, въ сущности говоря, представляютъ правонарушеніе, не допускаемое даже нашими основными законами.

Въ законодательномъ же порядкѣ мы видимъ разрѣшеннымъ другой вопросъ, касающійся дополненія и развитія основного закона 1865 года о предостереженіяхъ. Закономъ 1865 г. предоставлялось право дѣлать повременнымъ изданіямъ, изъятымъ отъ предварительной цензуры, предостереженія, предѣльныхъ сроковъ которымъ не было указано, однако, въ законѣ. Нечего и говорить, что подобныя безсрочныя предостереженія безцѣльны. Ложась тяжелымъ бременемъ на печать, они должны были представлять неудобства и для администраціи. Она, какъ справедливо замѣчаетъ Вл. Розенбергъ, «лишается возможности пользоваться системой предостереженій». Они не имѣли смысла, такъ какъ не дозволенное носитъ только временный характеръ. Со временемъ оно теряетъ свое значеніе и становится часто даже полезнымъ.

Такое ненормальное положеніе дѣла потребовало соотвѣтствующаго измѣненія. Въ виду этого министръ внутреннихъ дѣлъ вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ установленіи предѣльныхъ сроковъ дѣй-

[1]) Юб. изд. Мин. Вн. Дѣлъ. Ист. очеркъ—219 стр.

ствія предостереженій, объявляемыхъ повременнымъ изданіямъ, изъятымъ отъ предварительной цензуры. Государственный Совѣтъ согласился съ предположеніемъ министра и послѣдовавшимъ по этому поводу его мнѣніемъ, Высочайше утвержденнымъ 4 іюня 1901 года, было постановлено, что первое предостереженіе сохраняетъ свою силу въ теченіе одного года со дня его полученія повременнымъ изданіемъ, если за этотъ срокъ не будетъ объявлено второго предостереженія. Если же въ теченіе одного года повременное изданіе получитъ два предостереженія, то дѣйствіе ихъ сохраняетъ силу въ теченіе двухъ лѣтъ со дня объявленія изданію второго предостереженія, если только за этотъ срокъ не послѣдуетъ третьяго предостереженія. По истеченіи означенныхъ сроковъ повременное изданіе освобождается отъ полученныхъ предостереженій и слѣдующее за тѣмъ предостереженіе вновь считается первымъ [1]).

Несовершенство существовавшаго порядка разрѣшенія и устройства народныхъ чтеній вызывало также необходимость ихъ измѣненія. Открытіе чтеній, зависѣвшее каждый разъ отъ особаго разрѣшенія министра народнаго просвѣщенія по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ и оберъ-прокуроромъ Св. Синода, должно было сильно тормозить прекрасное просвѣтительное дѣло и создавать многія неудобства, во избѣжаніе которыхъ и было внесено министромъ народнаго просвѣщенія въ комитетъ министровъ представленіе по этому назрѣвшему дѣлу. Выработанными главными основаніями комитета министровъ для облегченія устройства народныхъ чтеній порядокъ открытія чтеній былъ теперь упрощенъ. Вмѣсто соглашеній трехъ министровъ разрѣшеніе чтеній предостав-

---

[1]) Юб. Изд. М. В. Дѣлъ, Ист. Очеркъ 219 стр., то же и Вл. Розенбергъ въ сб. статей: „Русская печать и цензура“ 163–168 стр.

лено директору народныхъ училищъ, установленіе же надзора за соблюденіемъ порядка на чтеніяхъ принадлежитъ губернатору, которому предоставляется также право не давать своего согласія на допущеніе извѣстныхъ лицъ къ произнесенію чтеній и прекращать самыя чтенія [1]).

Изъ обзора отношеній прессы къ министерской власти нельзя не притти къ одному заключенію, что министерская власть цѣликомъ оставила за собой наблюденіе какъ надъ самой прессой, такъ и надъ ея просвѣтительнымъ вліяніемъ на общество, а особенно на низшіе его слои. Здѣсь все находилось въ рукахъ министерской власти, которая могла безпрепятственно руководить по своему усмотрѣнію всей прессой и просвѣщеніемъ. Общество стояло въ сторонѣ отъ просвѣтительной дѣятельности, а если и принимало участіе, то развѣ подъ сильнымъ контролемъ министерской власти и ея органовъ. Министерская опека, проникавшая во всѣ области народной жизни, съ особой силой сказывалась въ столь живыхъ областяхъ ея, каковы: пресса и народное просвѣщеніе.

Нельзя не отмѣтить особенно напряженнаго отношенія министерской власти къ проявленію общественной мысли и общественной самодѣятельности. Стремленіе ея къ проявленію своей опеки надъ обществомъ достигаетъ крайнихъ предѣловъ. Рукой такихъ ярыхъ поборниковъ полицейской опеки, какъ Боголѣповъ, Сипягинъ и Плеве, пускаются въ ходъ столь большія усилія къ тому, чтобъ одержать напоръ общественнаго недовольства. Такъ и кажется, что вотъ, наконецъ, общественное возбужденіе прорветъ плотину, которую все больше и больше чинили гнилымъ матеріаломъ, что запретительныя мѣры окажутся безсильны запретить выступить наружу громаднымъ общественнымъ

---

[1]) См. Ист. Обз. дѣят. Комитета Министровъ т. 5, 48—49 стр.

силамъ, самодѣятельность которыхъ уже не будетъ въ состояніи сдержать разлагавшаяся министерская опека.

Бюджетное хозяйство въ связи съ финансовой политикой министерства.

Описываемая нами эпоха внесла не мало коренныхъ измѣненій со стороны структуры бюджета. Въ отношеніи смѣтныхъ правилъ 1862 г. также были произведены существенныя поправки: они исподволь освободились отъ излишнихъ усложненій и формальностей.

Мы знаемъ, что одно изъ коренныхъ началъ смѣтныхъ правилъ, утвержденныхъ въ 1862 г., заключалось въ требованіи, чтобы всѣ государственные доходы и расходы, кромѣ спеціальныхъ и другихъ, не принадлежащихъ казнѣ, суммъ, поименованныхъ въ особомъ росписаніи, входили въ составъ государственной росписи. Однако на дѣлѣ мы видимъ совсѣмъ другое. Отступленія отъ этого правила допускались и поддерживались довольно долго. Такъ, напримѣръ, въ началѣ 80-хъ годовъ, еще числились на особыхъ счетахъ такія крупныя операціи, какъ оборотъ желѣзнодорожнаго фонда и выкупная, хотя онѣ имѣли, несомнѣнно, не мѣстное или узко-спеціальное, а общегосударственное значеніе. Осуществить эти коренныя начала смѣтныхъ правилъ 1862 г. предположено было съ 1884 года.

Но не только осуществленіе этихъ началъ должно было озаботить министерство финансовъ. Бюджетное хозяйство выставляло свое всегдашнее требованіе устраненія дефицитовъ. Изъ представленія въ 1884 году императору всеподданнѣйшаго доклада Н Х. Бунге о способахъ устраненія дефицитовъ, мы видимъ, что одной изъ мѣръ достиженія этой цѣли должно служить «назначеніе границъ для сверхсмѣтныхъ расходовъ, испрашивае-

мыхъ въ теченіе смѣтнаго года». У насъ нѣтъ данныхъ, чтобы судить о томъ, какъ велики были эти сверхсмѣтные расходы. Мы можемъ только отмѣтить тотъ фактъ, что это предположеніе министра финансовъ встрѣтило большое сочувствіе въ предсѣдателѣ совѣщанія министровъ, которому были переданы для разсмотрѣнія предположенія министра финансовъ. Предсѣдатель совѣщанія генералъ-адъютантъ гр. Барановъ, ознакомившись съ проэктомъ, выразилъ свое полное сочувствіе этому предположенію Н. Х. Бунге, которому придавалъ, очевидно, весьма большое значеніе. «Жить сообразно со средствами», писалъ гр. Барановъ въ присланной министру финансовъ запискѣ— «основа всякой хозяйственной мудрости и притомъ самая главная».

Но одной этой мѣры графъ считалъ недостаточной. При дѣйствовавшихъ у насъ порядкахъ въ государственномъ хозяйствѣ «необходимъ, по его мнѣнію, полный и всесторонній пересмотръ нашего расходнаго бюджета; необходимо изслѣдованіе основаній всѣхъ входящихъ въ него кредитовъ и отмѣна тѣхъ изъ послѣднихъ, назначеніе коихъ не оправдывается дѣйствительною потребностью времени; расширеніе компетенціи государственнаго контроля и предоставленіе центральному учрежденію его большихъ правъ по опредѣленію взысканій за неправильныя и нехозяйственныя дѣйствія распорядительныхъ учрежденій и лицъ, при исполненіи расходовъ по хозяйственно-операціоннымъ предпріятіямъ; полное возстановленіе силы и дѣйствія ст. 6 смѣтныхъ правилъ (о томъ, что никакой расходъ, не разрѣшенный въ законодательномъ порядкѣ, не допускается), безъ всякихъ изъ сей статьи изъятій; пересмотръ постановленій, опредѣляющихъ размѣры кредитовъ на содержаніе центральныхъ и нѣкоторыхъ мѣстныхъ управленій и изданіе новыхъ штатовъ, однообраз-

ныхъ по размѣрамъ окладовъ и служебнымъ правамъ для всѣхъ центральныхъ и мѣстныхъ управленій» [1]).

Мы остановились на изложеніи мнѣнія гр. Баранова съ тѣмъ, чтобъ еще разъ указать, что финансовая реформа императора Александра II-го, имѣя характеръ не законченный, являлась только палліативнымъ средствомъ, которое, не смотря на всѣ хорошія его стороны, не могло все таки кореннымъ образомъ измѣнить бюджетнаго вопроса. Вопросъ коренной реформы бюджетнаго хозяйства снова всплылъ наружу и, несомнѣнно, долженъ былъ не разъ всплывать потомъ. Но теперь, въ описываемую нами эпоху, время коренныхъ реформъ прошло. Можно было проводить въ государственной жизни только то, что могло «упорядочить и скрѣпить внутренній строй управленія». Потому вопросы, выдвинутые гр. Барановымъ, не получили надлежащаго движенія. Все дѣло свелось на этотъ разъ къ выраженію пожеланія, чтобы всѣ министерства, по возможности, уменьшили свои требованія по смѣтамъ на 1886 годъ, допуская новые расходы лишь въ случаѣ крайней настоятельности и неотложности.

Это пожеланіе не улучшило однако бюджетнаго хозяйства. Уже въ 1885 г. назначенные по росписи расходы превысили смѣтныя назначенія 1884 г. на 63,3 мил. руб. такъ что, при невозможности покрывать государственные расходы существовавшими доходами, предпринято было дальнѣйшее повышеніе нѣкоторыхъ налоговъ.

Неблагопріятныя условія, при которыхъ проходило исполненіе росписей за эти годы, тормозили значительно осуществленіе равновѣсія бюджета. Только съ 1888 г. министръ финансовъ И. А. Вышнеградскій выражаетъ увѣренность во всеподданнѣйшемъ докладѣ 20 окт. 1887 г., что

---

[1]) Юб. изд. М. Финансовъ, ч. II, 302 стр.

равновѣсіе обыкновеннаго бюджета несомнѣнно можетъ быть достигнуто. Какъ видно изъ Высочайшей надписи на томъ же докладѣ, достиженіе равновѣсія возможно при участіи всѣхъ министерствъ. «Вполнѣ увѣренъ, говорилось въ Высочайшей надписи, что всѣ г.г. министры поймутъ эту необходимость и со своей стороны сдѣлаютъ все возможное, чтобы облегчить тяжелую обузу министерства финансовъ». Свое стремленіе въ достиженіи равновѣсія въ бюджетѣ министръ надѣялся осуществить самымъ рѣшительнымъ противодѣйствіемъ увеличенію расходовъ по всѣмъ вѣдомствамъ. «Высокій патріотизмъ главныхъ начальниковъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, говорилъ министръ финансовъ, вполнѣ можетъ разрѣшить предстоящую задачу». Стремясь къ достиженію равновѣсія въ бюджетѣ возможнымъ увеличеніемъ доходовъ подъ условіемъ, чтобы при этомъ не подрывались производительныя силы населенія, министръ финансовъ И. А. Вышнеградскій долженъ былъ признаться, что въ нашемъ экономическомъ положеніи «есть еще много тёмныхъ сторонъ, которыя могутъ быть устранены лишь постепенно, упорнымъ трудомъ, бережливостью, упорядоченіемъ управленія и принятіемъ мѣръ, устраняющихъ существующія стѣсненія для земледѣлія, торговли и промышленности, а отчасти прямо воздѣйствующихъ на ихъ развитіе».

Намъ кажется, что И. А. Вишнеградскій до нѣкоторой степени правильно уразумѣлъ свою экономическую задачу—улучшить экономическое положеніе благосостоянія народа. Изъ юбилейнаго изданія министерства финансовъ мы можемъ видѣть, что И. А. Вишнеградскій дѣйствительно стремился къ осуществленію этой задачи. Возражая на заявленіе военнаго министра о необходимости увеличенія военнаго бюджета, И. А. Вышнеградскій находитъ, что удовлетвореніе желанія военнаго министра будетъ имѣть послѣдствіемъ, съ одной стороны, появленіе

дефицитовъ, а съ другой—нанесетъ ударъ экономическому положенію народа. «Считаю своимъ долгомъ вѣрноподданнаго, пишетъ онъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ (1888 г. апр.), выразить передъ Вашимъ Императорскимъ Величествомъ твердое, ясное и глубокое убѣжденіе въ томъ, что благосостояніе народа, даже при нѣкоторомъ несовершенствѣ военнаго устройства, принесетъ въ періодъ вооруженнаго столкновенія болѣе пользы, нежели самая полная боевая готовность арміи при пошатнувшемся экономическомъ положеніи народа, который въ семъ случаѣ, при всей готовности жертвовать и жизнью, и достояніемъ, можетъ принести на алтарь отечества только одну жизнь» и не будетъ въ силахъ доставить необходимыя государству денежныя средства [1]).

Мы не видимъ, однако, чтобы экономическое положеніе народа, дѣйствительно, прогрессивно улучшилось. Въ благосостояніи крестьянской массы, напротивъ, замѣчаются постепенный упадокъ и обѣдненіе, на ряду съ развитіемъ въ то же время производительныхъ силъ страны, къ чему усиленно стремился преемникъ Вышнеградскаго—С, Ю Витте. Его вступленіе на министерскій постъ ознаменовалось новымъ теченіемъ финансовой политики. Если мы замѣчаемъ, что его предшественникомъ выставлялся принципъ бережливости, то С. Ю. Витте находилъ невозможнымъ вполнѣ проводить этотъ принципъ въ своей финансовой политикѣ. «Сдержанность, писалъ онъ въ докладѣ (1893 г.), имѣетъ свои предѣлы, за которыми отклоненіе предъявляемыхъ требованій о разрѣшеніи расходовъ можетъ угрожать серьезными затрудненіями нормальному развитію гражданской и экономической жизни страны... Въ нашемъ отечествѣ, изобилующемъ разно-

---

[1]) Ibidem 305—308 стр.

образными естественными богатствами, но еще не достигшемъ въ желаемой степени пользованія этими богатствами для возвышенія своего благосостоянія, финансовая политика не только не должна упускать изъ вниманія не желательныхъ послѣдствій излишней сдержанности въ удовлетвореніи назрѣвающихъ потребностей, но, напротивъ, должна поставить своею задачей разумное содѣйствіе экономическимъ успѣхамъ и развитію производительныхъ силъ страны. Такая политика можетъ дать наилучшіе результаты и въ отношеніи финансоваго хозяйства, возвышая, вмѣстѣ съ народнымъ благосостояніемъ, платежныя силы населенія и умножая источники государственныхъ доходовъ. Для достиженія сихъ цѣлей имѣется въ виду, прежде всего, возможное устраненіе неблагопріятныхъ условій, стѣсняющихъ экономическое развитіе страны и возбужденіе духа здоровой предпріимчивости, въ соотвѣтствіи съ естественными условіями и потребностями отечественной промышленности» [1]).

Осуществляя подобную политику, С. Ю. Витте довелъ государственные доходы до колоссальныхъ размѣровъ. Послѣдствіемъ его политики былъ подъемъ экономической жизни Россіи, громадное развитіе торгово-промышленныхъ оборотовъ и блестящее положеніе государственнаго казначейства: бюджетные дефициты смѣнялись свободными бюджетными остатками.

Теперь является вопросъ—сказался ли ощутительнымъ для возвышенія народнаго благосостоянія тотъ прогрессъ, котораго достигъ С. Ю. Витте въ развитіи производительныхъ силъ страны, а особенно ея основного, коренного элемента населенія -крестьянской массы. Уже къ 1896 году съ разныхъ сторонъ раздавалось мнѣніе, что бюджетное благо-

---

[1]) Юб. Изд. М-ва Финансовъ. т. II 315 стр.

состояніе наше не имѣетъ основы въ народномъ благосостояніи. Эти разнообразныя мнѣнія побудили С. Ю. Витте коснуться этого вопроса во всеподданѣйшемъ докладѣ по росписи 1896 года. Опровергая мнѣніе о хозяйственномъ обѣднѣніи народа ростомъ косвенныхъ налоговъ, уплачиваемыхъ лишь по такимъ поводамъ, которые находятся въ существенной зависимости отъ народнаго благосостоянія, С. Ю. Витте, по вопросу—было ли происшедшее у насъ развитіе государственнаго и народнаго хозяйства полезно для низшихъ слоевъ населенія страны, замѣчаетъ, что «въ прежнее время существованіе зажиточныхъ селъ или даже отдѣльныхъ зажиточныхъ крестьянскихъ дворовъ отмѣчалось у насъ, какъ рѣдкое исключеніе. Въ настоящее время, напротивъ, образованіе зажиточной части сельскаго населенія и выдѣленіе ея изъ общей массы въ особую группу составляетъ повсемѣстное явленіе, очень часто встрѣчающееся и уже вышедшее изъ категоріи исключеній. Эта часть сельскаго населенія, довольно сильно возрастая въ численности, дѣлаетъ весьма замѣтные успѣхи въ своемъ благосостояніи, располагая значительною долею во вкладахъ сберегательныхъ кассъ; она представляетъ собою такой слой крестьянства, который сумѣетъ побороть неблагопріятныя условія сельской жизни и располагаетъ всѣми задатками для дальнѣйшаго развитія. Правда, этотъ фактъ свидѣтельствуетъ о вторженіи капиталическаго развитія въ сельскую жизнь. «Но никакого иного распространенія благосостоянія, кромѣ происходящаго на почвѣ этого капиталистическаго развитія, экономическая жизнь еще нигдѣ не видѣла... И если наша сельская жизнь начинаетъ двигаться по пути капиталистическаго развитія, то это доказываетъ только, что общее улучшеніе экономическихъ условій, благопріятствующее росту народнаго благососто-

нія, получило явственное выраженіе свое и въ сельскомъ быту» [1]).

Намъ кажется непонятнымъ, какія данныя имѣлъ С. Ю. Витте, чтобы сказать о все большемъ возрастаніи благосостоянія крестьянскаго сословія. Съ этой стороны докладъ носитъ нѣсколько поспѣшный характеръ и выражаетъ отчасти субъективное мнѣніе министра. Несомнѣнно, не сказалъ бы этого С. Ю. Витте послѣ того, когда бы послушалъ голоса мѣстныхъ людей о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности. Нужды эти, возрастая все больше и больше, заставили правительство обратить на нихъ особое вниманіе.

Въ 1902 году отъ 23-го января Высочайшимъ повелѣніемъ было учреждено особое совѣщаніе о нуждахъ сельской промышленности подъ предсѣдательствомъ бывшаго министра финансовъ, С. Ю. Витте.

Образованные на мѣстахъ комитеты даютъ намъ болѣе правильный и вѣрный отвѣтъ на вопросы объ успѣхахъ благосостоянія крестьянской массы въ зависимости отъ извѣстнаго развитія государственнаго бюджета. Поднялась ли, дѣйствительно, сельско-хозяйственная промышленность до такой степени, которая могла бы обезпечить крестьянское благосостояніе и насколько соотвѣтствуютъ экономическимъ силамъ этого населенія размѣры тѣхъ требованій, которыя предъявляетъ къ нему государство? Рѣшая подобные вопросы, мѣстные комитеты оказались очень далеки отъ того оффиціальнаго оптимизма, которымъ былъ проникнутъ вышеприведенный всеподданѣйшій докладъ С. Ю. Витте. Казалось бы, за время, прошедшее отъ 1896 года, когда былъ представленъ докладъ С. Ю. Витте, согласно съ его заключеніемъ, благососто-

---

[1]) Ibidem 625 стр.

яніе крестьянское должно было достигнуть еще большаго и еще болѣе значительнаго прогресса. На самомъ дѣлѣ, изъ заявленій комитета мы получаемъ совсѣмъ иное представленіе о крестьянскомъ благосостояніи. «Если выдѣлить отдѣльныя заявленія, шедшія по преимуществу, если не исключительно, отъ участниковъ комитетовъ, принадлежащихъ къ составу мѣстной администраціи—въ сужденіяхъ комитетовъ единодушно и опредѣленно подчеркивается не параллельность, а, наоборотъ, полный антагонизмъ между движеніемъ государственнаго и народнаго хозяйства. Государственный бюджетъ растетъ не на почвѣ сопутствующаго ему роста народнаго благосостоянія, а на почвѣ прогрессирующаго народнаго оскудѣнія. Это оскудѣніе въ значительной степени обусловливается, именно, непосильностью тѣхъ требованій, которыя не въ мѣру экономическихъ силъ страны разросшееся государство ставитъ массѣ недостаточнаго «деревенскаго населенія». «Оскудѣніе деревни представляется мѣстнымъ комитетамъ, по словамъ изслѣдователя Н. Ѳ. Анненскаго, настолько очевиднымъ и безспорнымъ, что въ подробныхъ доказательствахъ его едва ли настоитъ какая-либо надобность... Указанія на деревенское оскудѣніе и на связь этого оскудѣнія съ непосильнымъ для населенія налоговымъ бременемъ встрѣчаются въ огромномъ числѣ комитетовъ. Идутъ они изъ черноземной и изъ промышленной областей, съ Поволжья и изъ степной полосы, съ окраинъ и изъ центра. Правда, каждая группа мѣстныхъ дѣятелей говоритъ преимущественно о своемъ ограниченномъ районѣ, но такъ какъ подобныя заявленія мы слышимъ со всѣхъ концовъ страны, то указываемые въ нихъ факты пріобрѣтаютъ уже не мѣстное, а и общее значеніе» [1]).

---

[1]) Нужды деревни по работамъ комитетовъ о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности, т. II. Ст. Н. Ѳ. Анненскаго: „Общ. теченія финансовой политики государства“ 554—556 стр.

Что же, спрашивается, за причина этого обѣднѣнія? Вѣдь финансовая и экономическая политика министерства финансовъ была направлена на развитіе производительныхъ силъ страны, на содѣйствіе экономическимъ успѣхамъ, наконецъ, на возможное устраненіе неблагопріятныхъ условій, стѣсняющихъ экономическое развитіе страны? Но въ томъ то и дѣло, что эти свои стремленія министерская власть думала осуществлять такимъ путемъ, который велъ какъ разъ къ обратному—къ обѣднѣнію крестьянской массы. Изъ словъ всеподданѣйшаго доклада С. Ю. Витте о государственной росписи на 1893 годъ видно, что для достиженія цѣли развитія экономической жизни страны, по его мнѣнію, необходимо, какъ мы видѣли выше, «возбужденіе духа здоровой предпріимчивости въ соотвѣтствіи съ естественными условіями и потребностями отечественной промышленности».

Вотъ путь, на который теперь опредѣленно становилось министерство финансовъ. Онъ долженъ былъ необходимо ввести протекціонную систему съ ея прямымъ послѣдствіемъ—покровительственными таможенными тарифами. Правда, если мы обратимся къ исторіи политической экономіи, то увидимъ, что почти каждая культурная страна проходитъ или прошла черезъ стадію временнаго или частичнаго покровительства своей обрабатывающей промышленности. Пусть это, допустимъ, былъ бы законъ, аксіома политической экономіи—это, однако, не заставитъ насъ умолчать о тѣхъ вредныхъ послѣдствіяхъ министерской финансовой и экономической политики на развитіе крестьянской, сельско-хозяйственной массы. Протекціонная система ничуть не послужила къ обогащенію русскаго крестьянства. Напротивъ, она подорвала, можно сказать, его благосостояніе и почти создала сельско-хозяйственный кризисъ. Причиной его, несомнѣнно, послужила экономическая и финансовая политика министерства финансовъ

Значеніе этой политики понимали всѣ и потому то мы видимъ въ трудахъ мѣстныхъ комитетовъ отличное освѣщеніе этого вопроса. Наше вниманіе останавливаетъ особенно вѣрное опредѣленіе этой экономической политики въ докладѣ Тульской губернской земской управы мѣстному губернскому комитету.

«Основаніемъ нашей экономической политики послѣднихъ десятилѣтій служатъ насажденіе, развитіе и поддержаніе въ Россіи фабрично-заводской промышленности. Вытекая изъ вполнѣ сознаннаго взгляда лицъ, стоящихъ во главѣ финансоваго управленія, эта политика основывается на убѣжденіи, что развившаяся промышленность создастъ новыя богатства страны, разовьетъ внутренніе рынки и сдѣлаетъ Россію самодовлѣющею, независимою отъ другихъ государствъ, экономической единицей. Ради этихъ цѣлей приносились и приносятся въ жертву интересы многомилліоннаго земледѣльческаго населенія, которое должно было не только временно поступиться своими благами въ пользу промышленности, но и вынести ее на своихъ плечахъ до періода расцвѣта, чтобы впослѣдствіи раздѣлить вмѣстѣ съ нею общее благополучіе. Наступленіе этого благополучія представлялось вполнѣ достижимымъ и близкимъ. Но прошло уже болѣе 50 лѣтъ, какъ правительство вступило на путь положительнаго протекціонизма,—страна совершенно истощена и обезсилена, а русская промышленность оказывается все еще неспособною конкурировать съ иностранною и все также нуждается въ помощи правительства. Можно было отстаивать тотъ или иной взглядъ на значеніе покровительственной политики 15—20 лѣтъ тому назадъ, но горькій опытъ этого періода долженъ, наконецъ, привести къ убѣжденію, что покровительство промышленности свелось въ дѣйствительности къ покровительству небольшой кучкѣ промышлен-

никовъ и почти не отразилось на развитіи богатства страны» [1]).

Мы не будемъ приводить еще многихъ подобныхъ же соображеній комитетовъ о вліяніи, которое прямо или косвенно оказывала финансовая политика на экономическое истощеніе крестьянской массы.

Изъ всѣхъ этихъ соображеній можно вывести то же заключеніе, что и вывелъ изслѣдователь земельныхъ нуждъ деревни по работамъ комитетовъ о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности, а именно, что «наша индустрія, вскормленная за сельско-хозяйственный счетъ, и по сей день живетъ на средства деревни. Выращенная въ тепличной обстановкѣ, подъ защитою высокой стѣны таможеннаго тарифа, въ атмосферѣ всякаго рода премій, льготъ и субсидій, изуродованная казенными заказами и развращенная уже стачками и нормировками, она не только не можетъ вынести на своихъ плечахъ тяжесть народной нужды, но и сама не въ состояніи устоять безъ посторонней помощи. Съ какой бы гордостью, съ какимъ бы умиленіемъ намъ ни указывали на ея «гигантскій ростъ», мы имѣли уже время и возможность понять, что это не взрослый работникъ, который поможетъ народу тянуть его лямку, а хилое дѣтище, которое является тяжелой обузой въ трудную минуту народной жизни» [2]).

Нѣтъ сомнѣнія, что каждому, кто взглянетъ съ какой ужасающей быстротой возрастаетъ нашъ государственный бюджетъ, покажется даже страннымъ, обиднымъ его несоотвѣтствіе подъему за то же время нашего національнаго богатства. Чтобы ярче опредѣлить это несоотвѣтствіе слѣдуетъ только посмотрѣть на его структуру, ко-

---

[1]) XLIII томъ трудовъ мѣстныхъ комитетовъ. Тульская губ. 62 стр.

[2]) А. В. Пѣшехоновъ: „Земельныя нужды деревни“ въ н. с. „Нужды деревни по раб. с.-хоз. комитетовъ стр. 7, томъ II.

торая позволитъ намъ сказать, какимъ тяжелымъ, дѣйствительно, бременемъ ложится на крестьянскіе слои этотъ бюджетъ. Многообразны тяготы и повинности, которыя несетъ государству крестьянская масса. Среди нихъ есть такія, которыя, можно сказать, составляютъ наслѣдіе и, частью, пережитокъ крѣпостного права. Это «выкупные платежи», которыми возлагалась вся тяжесть финансовой ликвидаціи крѣпостныхъ отношеній исключительно на крестьянъ безъ всякаго участія остальныхъ сословій. По своей грубо ощутительной тягости, выкупные платежи представляли изъ себя крайне тяжелый и несправедливый налогъ, которымъ, какъ мертвой петлей, были затянута вся общественная и семейная обстановка крестьянина. «Весь укладъ крестьянской жизни указываетъ, по мнѣнію М. А. Наорожицкаго въ Клинскомъ комитетѣ, какое значеніе имѣютъ для нихъ выкупные платежи; всѣ радости, всѣ горести крестьянъ сосредоточиваются на этомъ вопросѣ. Отецъ запрещаетъ выдачу паспорта сыну ради оброка. Общество вынуждаетъ вернуться своего члена изъ за тысячи верстъ, не выдавъ ему паспорта—ради оброка Всѣ продукты продаются осенью за гроши—ради оброка... Словомъ, куда ни взглянете въ крестьянской жизни—вездѣ передъ вами стоитъ ребромъ вопросъ объ оброкѣ. Крестьянинъ лишенъ общихъ правъ, лишенъ кредита, лишенъ всякаго сельско-хозяйственнаго прогресса--все ради выкупныхъ платежей» [1]).

При всей своей тягости выкупные платежи не составляютъ, однако, главной массы податного бремени крестьянскаго населенія. Какъ извѣстно, главнымъ основаніемъ нашего бюджета являются косвенные налоги. На ихъ значеніе въ государственномъ бюджетѣ пмѣлась опре-

---

[1]) Цитир. по С. Н. Прокоповичу: „Мѣстные люди о нуждахъ Россіи" СПБ. 1904 г., 162 стр.

дѣленная программа министерской власти. Они, по мнѣнію бывшаго министра финансовъ—С. Ю. Витте, «имѣютъ существенное преимущество надъ прямыми, въ виду того, что взиманіе ихъ гораздо легче, что оно не требуетъ никакихъ понудительныхъ мѣръ, всегда тяжелыхъ и нерѣдко убыточныхъ для плательщиковъ, и что уплата косвенныхъ налоговъ производится, по мѣрѣ потребленія обложенныхъ налогами продуктовъ, небольшими взносами и въ такое время, когда плательщикъ имѣетъ средства для покупки этихъ продуктовъ, а, слѣдовательно, и для уплаты налога. Наконецъ, по самой природѣ косвеннаго обложенія, оно въ каждый данный моментъ обильнѣе оплачивается тою частью населенія, которая обладаетъ наибольшею покупною способностью, а слѣдовательно и вообще распредѣляется между плательщиками въ извѣстномъ соотвѣтствіи съ ихъ платежными силами» [1]).

Совсѣмъ другая картина получилась бы въ представленіи министерской власти, если бы она взглянула на то, какъ тяжело ложится этотъ налогъ на крестьянскую трудовую, а также на, вообще, рабочую массу. Въ своихъ двухъ главныхъ формахъ: акцизовъ съ предметовъ общенароднаго потребленія (чай, водка, керосинъ, сахаръ, спички, табакъ, ситецъ и т. п.) и таможенныхъ пошлинъ, поражающихъ или предметы непосредственнаго, массового потребленія (чай), или же предметы, безусловно необходимые для крестьянской трудовой массы (желѣзо, чугунъ, землед. орудія и проч.), косвенные налоги ложатся, главнымъ образомъ, на крестьянскую же массу и на трудовую, рабочую, такъ какъ этимъ налогомъ обложены, какъ мы сказали выше, многіе предметы первой необходимости, безъ коихъ человѣкъ почти не можетъ обойтись. «Нельзя

---

[1]) Юб. изд. Мин. Финансовъ 315 стр.

же серьезно утверждать, какъ говоритъ въ своемъ докладѣ Костромская уѣздная управа, что обыватель можетъ не покупать спичекъ, имѣя возможность добыть огонь допотопнымъ способомъ, не покупать керосина, имѣя возможность не освѣщать дома или освѣщать его лучиной, не покупать чая, хотя знающіе крестьянскую жизнь утверждаютъ, что чай остается единственнымъ приваркомъ въ питаніи крестьянина: мяса у него нѣтъ, овощей нѣтъ; остается лишь одинъ чай, въ видѣ добавки къ куску чернаго хлѣба. Очевидно, легко говорить, что отъ обывателя зависитъ платить или не платить косвенный налогъ, но, при не желаніи платить его, придется умереть съ голода».

«Дороговизна жизни, зависящая отъ акцизовъ и пошлинъ, повторяетъ ту же мысль предсѣдатель той же управы—В. С Соколовъ—въ губ. комитетѣ, всѣхъ задушила; косвенные налоги, по послѣдней государственной росписи, возросли до 400 милл. Министръ финансовъ писалъ, что косвенный налогъ не тяжелъ, потому что онъ доброволенъ. Конечно, такое разсужденіе очень просто. Не хочешь платить налога—не покупай керосину, сиди въ темнотѣ или ложись, не пей чаю, не покупай сахару, пей водицу... Акцизами и пошлинами обложены всѣ предметы первѣйшей необходимости. Если высока пошлина, и ситецъ поэтому дорогъ, то можно, вѣдь, и рубашку не носить. Но, очевидно, что на такихъ разсужденіяхъ не можетъ быть основана государственная политика» [1]).

Аналогичныя соображенія мы находимъ и въ трудахъ многихъ другихъ комитетовъ. Изъ большинства этихъ соображеній можно вывести такое заключеніе, что размѣръ потребленія обложенныхъ косвеннымъ налогомъ пред-

---

[1]) Цитир. по С. Н. Прокоповичу н. с. 160 стр.

метовъ не пропорціоналенъ экономическому недостатку плательщика, а потому, вопреки предположенію бывшаго министра финансовъ, оплачиваются, какъ видно изъ вышеприведенныхъ соображеній, населеніемъ, обладающимъ наименьшею покупною способностью и распредѣляются, слѣдовательно, не въ соотвѣтствіи съ платежными средствами плательщиковъ.

Таковы общія соображенія о косвенномъ обложеніи и его вліяніи на всѣ неимущіе классы, какъ на трудовое крестьянство, такъ и на рабочую массу. Мы пока коснулись одной стороны вопроса. Естественно напрашивается на рѣшеніе другой вопросъ, имѣющій отношеніе къ обратной сторонѣ государственнаго бюджета. Мы теперь можемъ видѣть, какъ тяжело ложится государственный бюджетъ на крестьянское населеніе, а также и на всѣ неимущіе классы. Дороговизна жизни должна тяжело лечь на всей трудовой рабочей массѣ. Что касается въ частности крестьянскаго сословія, то, несомнѣнно, по справедливому замѣчанію проф. Н. А. Карышева въ Александровскомъ комитетѣ, для «удовлетворенія государственныхъ нуждъ крестьянинъ растрачиваетъ свой основной сельско-хозяйственный капиталъ», какъ это установлено точными изслѣдованіями и вслѣдствіе этого бываетъ обреченъ на нищету и голодъ въ неурожайные года.

Самъ, пишущій эти строки, имѣлъ возможность наблюдать, какъ, въ годы недорода, крестьяне черноземной центральной полосы, каковой является его родина—Тульская губернія—распродавали даже все, что составляло необходимую принадлежность сельскаго хозяйства, чѣмъ оно только можетъ держаться и что могло бы вести только къ улучшенію хозяйства. Отсутствіе сбереженій для пропитанія себя запасами вслѣдствіе того, что громадная масса хлѣба выбрасывается и при томъ, въ урожайные годы, выбрасывается по очень дешевой цѣнѣ за границу, по причинамъ налоговой тя-

гости, заставляетъ ихъ въ неурожайные годы распродавать, напримѣръ, скотъ и все остальное, что только можетъ быть продано. Но и это обыкновенно не спасаетъ въ голодные годы. Вѣдь, въ сущности, не много найдется даже того, что могло бы быть продано. Мы не можемъ говорить объ избыткѣ скота или другихъ какихъ-либо хозяйственныхъ продуктовъ въ крестьянскихъ массахъ.

Появляющіеся избытки крестьянскаго хозяйства въ обыкновенное урожайное время каждый разъ сбываются подъ гнетомъ налоговаго бремени или требованія оброка. Естественно, что въ годы недорода приходится прибѣгать къ способу кормленія на государственный счетъ, что также не въ силѣ исчерпать тѣхъ бѣдствій, ужаса той нищеты, которую переноситъ тогда русскій крестьянинъ. Онъ тогда нищій въ полномъ смыслѣ этого слова, холодный, голодный онъ обреченъ и въ урожайные годы на постоянное недоѣданіе, между тѣмъ какъ въ центръ, въ государственную кассу, стягивается, какъ громаднымъ насосомъ, львиная доля результатовъ его народнаго труда

Возращаетъ ли государство изъ этихъ средствъ на мѣстныя нужды тѣмъ, кто является прямымъ плательщикомъ его, улучшило ли оно сколько-нибудь бытъ этого плательщика? На это не приходится почти отвѣчать, послѣ того, что было только что сказано объ экономическомъ обнищаніи трудового крестьянства. «Неимущее крестьянство, несомнѣнно, является, какъ справедливо замѣчаетъ Н. Ѳ. Анненскій, тѣмъ пасынкомъ, на долю котораго выпадаетъ нести на себѣ всѣ тягости и ничѣмъ не пользоваться отъ ихъ результатовъ».

Мы не хотимъ этимъ сказать, что положеніе другихъ трудовыхъ группъ населенія было бы лучшимъ. Несомнѣнно, напр., что и фабричные рабочіе также несутъ на себѣ бремя косвенныхъ налоговъ и ничѣмъ не пользуются. Мы можемъ со всей правильностью утверждать

одно только, что финансовая и экономическая политика министерской власти должна была бы заранѣе озабочиваться постепеннымъ изысканіемъ средствъ къ предупрежденію внутренняго обѣднѣнія страны, яваго переутомленія народныхъ массъ. Осуществленіемъ этого давно нужно было озаботиться министерской власти. Она должна бы произвести коренное измѣненіе какъ всей налоговой системы, или, по крайне мѣрѣ, постепеннымъ приготовленіемъ къ этому измѣненію, такъ и всей системы бюджетнаго хозяйства.

Самымъ главнымъ недостаткомъ его все таки остается и въ настоящее время то, что насущныя потребности страны остаются безъ удовлетворенія. Производительные расходы нашего бюджета слишкомъ незначительны, зато непроизводительные расходы, полезные, въ сущности говоря, для немногочисленныхъ группъ населенія, слишкомъ велики. Можно ли, въ самомъ дѣлѣ, назвать производительнымъ расходъ, который идетъ на окрайную политику въ ущербъ внутреннимъ нуждамъ страны? Всякій теперь знаетъ, какой ущербъ нанесла внутреннему благосостоянію Россіи наша экономическая и финансовая политика на Дальнемъ Востокѣ, а она, однако, слишкомъ дорого стоила и легла тяжелымъ бременемъ на самый центръ нашей коренной Россіи, интересы которой, несомнѣнно, были принесены въ жертву интересамъ дальневосточной окраины. Но этимъ не исчерпываются непроизводительные расходы.

Однимъ изъ непроизводительныхъ расходовъ, регулярно повторяющихся изъ года въ годъ, является слишкомъ грандіозный расходъ на бюрократическую организацію управленія страной, на что идетъ наибольшая часть фискальныхъ средствъ. Правда, хотя принятая система составленія государственнаго бюджета не можетъ дать ясной и подробной картины стоимости содержанія всѣхъ органовъ управленія, однако, вычисляя все, изъ

чего слагаются расходы по содержанію ихъ, можно заключить, что этотъ колоссальный расходъ ежегодно опредѣляется приблизительно въ 392 милліона рублей. Разсматривая съ этой стороны государственный бюджетъ, невольно приходишь къ той мысли, что бюджетъ какъ будто и организованъ, главнымъ образомъ, для усиленія экономической мощи верхнихъ командующихъ слоевъ общественнаго цѣлаго на счетъ нижнихъ, являющихся представителями рабочаго труда.

Теперь, обобщая все высказанное о финансовой политикѣ министерской власти за истекшее столѣтіе, приходишь къ одному общему выводу, что министерская власть въ ея бюрократической организаціи не способна была къ самоограниченію въ области расходованія финансовъ. Всѣ реформы, кончая финансовой реформой Александра II и послѣдующими стремленіями къ ограниченію смѣтныхъ расходныхъ предположеній, несмотря на весьма сильное стремленіе отдѣльныхъ министровъ финансовъ провести ихъ въ дѣйствительность, должны были остаться безсильными. Горькій историческій опытъ научилъ насъ вполнѣ тому, что бюрократическій строй финансоваго хозяйства оказался безсильнымъ въ разрѣшеніи всѣхъ вопросовъ, выдвигавшихся настоятельными насущными потребностями русскаго народа. Государственный бюджетъ не отвѣчалъ общественнымъ запросамъ и потребностямъ. Они чаще всего находились между собою въ рѣзкомъ антагонизмѣ. Страна не имѣла органа—выразителя своихъ нуждъ, а потому все болѣе и болѣе расширяющіяся въ управленіи начала централизаціи, такъ успѣшно проведенныя въ управленіи гр. Толстымъ и его преемниками, требовали на проведеніе ихъ все большихъ и большихъ средствъ.

Внутренняя политика министерской власти была такова, что требовала, какъ выше сказали, громадныхъ средствъ на

удовлетвореніе внутреннихъ потребностей административнаго механизма, для самосохраненія бюрократическихъ началъ въ управленіи. Все болѣе и болѣе игнорируя общественное мнѣніе, стремясь окончательно стереть освободительныя начала, проведенныя Императоромъ Александромъ II, бюрократія къ нашему времени окончательно наложила руку на общественную самодѣятельность, не оставивъ для нея совершенно мѣста въ политической жизни страны, а равно и въ опредѣленіи размѣра и назначеніи тѣхъ жертвъ, которыя приносятся страною для того, чтобы поддержать функціонированіе государственнаго механизма.

Переживаемый Россіей настоящій историческій моментъ—есть урокъ всей прошлой ея исторіи. Этотъ урокъ учитъ насъ призвать и расширить общественную самодѣятельность и участіе общественныхъ силъ въ законодательствѣ, въ области бюджетнаго хозяйства. Урокъ прошлаго не останется безъ результата. Если имъ не воспользоваться, то бюджетное хозяйство, въ которомъ по прежнему безконтрольной хозяйкой будетъ являться административная власть, всегда будетъ страдать тѣми недостатками, которыхъ такъ много было въ продолженіе всей исторіи министерской власти.

Теперь наступилъ такой историческій моментъ, когда переживаемыя нами грозныя событія, обнаруживъ ту громадную пропасть, которая разъединяетъ цѣли правительственной власти отъ цѣлей общества, требуютъ немедленнаго уничтоженія всѣхъ преградъ. Министерская власть должна опредѣлять свою дѣятельность новыми мотивами, чтобы имѣть успѣхъ. Она должна знать, что, не имѣя цѣли въ самой себѣ, она—лишь средство, способствующее развитію лучшихъ сторонъ соціальнаго организма; она должна хорошо помнить свое новое назначеніе—служить обществу и его лучшимъ стремленіямъ. Эти соображенія позволяютъ желать, чтобы всѣ начала бюджетнаго права

были проведены вполнѣ въ новой, обновленной политикой жизни, а не отрывочно и безсвязно. Осуществленіе этихъ началъ должно происходить на русской почвѣ въ связи со всѣми другими реформами политической и соціальной жизни, равно какъ въ связи съ коренной реформой министерской власти.

ГЛАВА XXIII-я

Бюрократизація судебной власти, произведенная министрами юстиціи и окончательное лишеніе ея независимаго характера.

Судебная реформа, какъ мы выше видѣли, не гарантировала отвѣтственности административной власти, а потому не въ состояніи была обезпечить и поддержать существованіе тѣхъ немногочисленныхъ свободъ, которыя вызваны были къ жизни реформами освободительной эпохи. Обезпечивая только частныя права и, главнымъ образомъ, имущественныя и личныя, судебная реформа почти не коснулась вопроса о передачѣ на разсмотрѣніе общихъ судовъ дѣлъ о законности и превышеніи правительственными органами ихъ власти.

Такое отношеніе правительственныхъ органовъ къ судебной власти создавало для послѣдней такое положеніе, которое не было въ состояніи гарантировать необходимую для нея независимость. Административная власть оставалась, несмотря на всѣ освободительныя реформы, съ гораздо бо́льшей компетенціей, чѣмъ всѣ вновь созданные органы. Не было такого независимаго отъ администраціи представительнаго органа, на который могли бы опереться всѣ вновь созданные институты. Власть по прежнему продолжала свое дѣло управленія внѣ зависимости отъ общественнаго мнѣнія. Напротивъ, она сама хотѣла по прежнему продолжать свое руководство общественнымъ мнѣні-

емъ. Для того то она хотѣла вновь переработать всю государственную жизнь такъ, чтобы привести ее въ согласіе съ собой и со всѣмъ политическимъ строемъ. Судебная власть не въ состояніи была гарантировать общественныхъ пріобрѣтеній въ освободительную эпоху. Напротивъ, она сама, не имѣя гарантій собственной самостоятельности, должна была пасть жертвою правительственной политики.

Министерская власть, настойчиво и опредѣленно стремясь пробить брешь въ непрочной и безъ того стѣнѣ независимости судебой власти, окончательно смела изъ судебной реформы все, что не отвѣчало ея запросамъ и стремленіямъ. Само министерство юстиціи «принимало, по словамъ І. В. Гессена. самыя разнообразныя мѣры къ бюрократизаціи судебнаго вѣдомства, установленію іерархической подчиненности и усиленію вмѣшательства министра въ судебную жизнь» [1]).

Это стремленіе министерства юстиціи, каждый разъ получая успѣшное осуществленіе, привело къ тому, что чины судебнаго вѣдомства обращались постепенно въ обыкновенныхъ чиновниковъ, отъ которыхъ министръ юстиціи могъ требовать по закону 1885 года 20 мая доставленія нужныхъ ему свѣдѣній и объясненій письменно, а въ необходимыхъ случаяхъ также и личнаго представленія оныхъ, и дѣлать подлежащимъ лицамъ соотвѣтственныя указанія и напоминанія. Какъ органъ строго бюрократическій, министерство должно было, естественно, стремиться къ проведенію этого начала во всемъ судебномъ строѣ. Естественно, что въ лицѣ предсѣдателя судебной палаты скоро установляется «единоличная власть»—органъ воздѣйствія центральной власти на всѣхъ подчиненныхъ ему судебныхъ чиновъ на мѣстахъ.

---

[1]) См. „Судебная реформа“ 151 стр.

Но этимъ не ограничились стремленія министерской власти. Существеннымъ измѣненіямъ долженъ былъ подвергнуться судъ присяжныхъ. Нечего и говорить о томъ значеніи, которое имѣетъ и имѣлъ этотъ судъ, какъ выразитель общественнаго мнѣнія. По своей идеѣ онъ является орудіемъ, которымъ пользуется народъ для защиты своихъ интересовъ отъ посягательствъ на нихъ правительственной власти. Естественно, что англійская нація перенесла свою борьбу съ нежелательной правительственной властью въ суды присяжныхъ. Здѣсь преступленіе разсматривается съ точки зрѣнія общественнаго его значенія и характера. Такой судъ не можетъ стать на правительственную точку зрѣнія при разсмотрѣніи преступленія, а потому то и служитъ лучшей гарантіей всѣхъ личныхъ свободъ противъ нарушенія ихъ правительственной властью. Для общества подобный судъ—громадное пріобрѣтеніе и тамъ, гдѣ общественной самодѣятельности отводится значительное мѣсто въ сферѣ государственнаго управленія, тамъ—подобный судъ является настоятельной необходимостью.

Въ разгаръ освободительныхъ реформъ такой судъ считался необходимымъ и у насъ. Когда же наступилъ конецъ этимъ реформамъ, то министерская власть увидѣла въ судѣ присяжныхъ грозную для администраціи силу. Еще съ начала самаго своего возникновенія судъ присяжныхъ не былъ у насъ поставленъ вполнѣ на политическую почву. Этому препятствовалъ порядокъ отвѣтственности министерской власти, удержавшійся безъ всякихъ измѣненій во время освободительныхъ реформъ въ томъ самомъ видѣ, какъ онъ изложенъ «въ Общемъ Наказѣ» министерствамъ. Но и въ томъ видѣ, какъ онъ перенесенъ на русскую почву. судъ присяжныхъ не могъ удовлетворять стремленіямъ правительственной власти—особенно въ тотъ періодъ, когда начиналась реакціонная политика министерства гр. Тол-

стого. По словамъ одного изъ злѣйшихъ враговъ этого суда, сенатора Желиховскаго, «у насъ судъ присяжныхъ находится въ непримиримомъ противорѣчіи съ основными законами государства» [1]).

Бюрократы, подобные Желиховскому, не хотѣли видѣть благодѣтельнаго вліянія этого суда. Они видѣли въ самодержавіи такую государственную форму, которая не считается съ выраженіемъ общественнаго мнѣнія. За такое свое признаніе бюрократія жестоко поплатилась въ послѣдующее время. Она; окончательно теряя довѣріе къ себѣ общества, воплотившееся отчасти въ судѣ присяжныхъ, скоро должна была испытать какъ плохо той власти, которая порываетъ связь съ этимъ довѣріемъ. Она обречена съ той же минуты на борьбу съ общественными силами. Къ этому результату и вело изъятіе изъ компетенціи суда присяжныхъ дѣлъ по политическимъ преступленіямъ. Не говоря о томъ, что подобное изъятіе дѣлъ не могло имѣть результатомъ уменьшеніе политическихъ преступленій, оно создавало недовѣріе правительства къ обществу и обратно. Общество было увѣрено теперь, что ни одна сторона его желаній и стремленій не находитъ себѣ правильной оцѣнки, что изъятіе изъ вѣдѣнія суда присяжныхъ цѣлой массы дѣлъ, имѣющихъ общественное значеніе, ставитъ его подъ большую опеку правительственной власти.

Отнимая, такимъ образомъ, постепенно всѣ правовыя пріобрѣтенія общества, лишая его самодѣятельности, министерская власть свела до минимума и тѣ судебныя гарантіи, которыя имѣлъ судъ присяжныхъ для дальнѣйшаго развитія освободительныхъ началъ. Оставивъ суду присяжныхъ весьма незначительное количество дѣлъ, не имѣющихъ никакого отношенія къ политическимъ стремленіямъ общества, мини-

---

[1]) Цитир. по Гессену н. с. 161 стр.

стерская власть параллельно съ этимъ произвела весьма значительное воздѣйствіе и на самую организацію суда присяжныхъ. Эта новая организація не имѣла уже большого общественнаго значенія вслѣдствіе чрезмѣрнаго сокращенія компетенціи этого суда.

Мы не будемъ останавливаться надъ разрѣшеніемъ вопроса о томъ, какой тяжелый ударъ былъ нанесенъ независимости судебной власти положеніемъ 1889 года о земскихъ участковыхъ начальникахъ. Выше мы отвели достаточно мѣста для опредѣленія какъ правового значенія этого института, такъ и для опредѣленія того вліянія, которое пріобрѣтала министерская власть на правосудіе надъ основнымъ кореннымъ русскимъ крестьянскимъ населеніемъ. «Земскіе начальники по словамъ І. В. Гессена не обманули возлагавшихся на нихъ ожиданій, реформа принесла всѣ результаты, обусловленные замѣною правосудія сильной властью» [1]). «Смѣшеніе судебной власти въ лицѣ земскаго начальника естественно приводитъ, по словамъ другого Гессена—В. М., къ спутанности отношеній въ области правонарушеній, ослабляетъ чувство законности и подрываетъ въ корнѣ правильныя понятія объ институтѣ собственности, разъ въ имущественные порядки вносятся усмотрѣніе и произволъ» [2]).

Будучи судьей-администраторомъ, земскій начальникъ является, какъ выше видѣли, судьей и законномѣрности своихъ собственныхъ распоряженій, а потому, естественно, что подобная полная необезпеченность населенія противъ произвола этой власти убиваетъ въ немъ окончательно чувство законности.

Такое сліяніе судебной власти съ административной происходило и въ центрѣ, гдѣ судебное значе-

---

[1]) Н. с. 178 стр.

[2]) В. М. Гессенъ: „Основы правопорядка“ въ соч. „Нужды деревни“ т. I, 51 стр. стр. то же и Воронежскій у. к. докладъ комиссіи.

ніе Комитета постепенно возрастало на счетъ судебной власти Сената и при томъ особенно въ той области правосудія, которое, казалось, по самому существу своему должно было бы принадлежать Сенату, какъ «охранителю законовъ». Какъ ни страннымъ долженъ казаться порядокъ, при которомъ нарушеніе законности въ управленіи административной властью губернатора подлежитъ суду и слѣдствію комитета министровъ, но тѣмъ не менѣе, мы видимъ, что описываемое время значительно сократило въ этомъ отношеніи значеніе Сената и возвысило значеніе комитета министровъ. Причину этого нельзя не видѣть въ общемъ духѣ того царствованія, которое, по словамъ автора судебной реформы, тяготилось закономъ, отожествляя его съ бездушнымъ сухимъ формализмомъ и постоянно порываясь «отъ него въ сторону многообразной и гибкой справедливости, осуществляемой твердой властью. Вотъ почему Императоръ Александръ III, какъ свидѣтельствуетъ его многочисленныя резолюціи, относился отрицательно къ судебнымъ учрежденіямъ, скованнымъ узами закона; онъ находилъ, что Сенатъ мѣшаетъ министрамъ вести дѣла» [1]).

Особенно щекотливымъ долженъ былъ казаться для министерской власти вопросъ о преданіи суду и слѣдствію губернаторовъ—этихъ исполнителей воли министерской власти и ея политики. Вопросъ о порядкѣ преданія суду и слѣдствію губернаторской власти былъ поднятъ особенно въ министерство Манасеина, когда Сенатъ, рѣшеніемъ по I-му департаменту, нашелъ необходимымъ для всесторонняго выясненія дѣла назначить предварительное слѣдствіе надъ губернаторомъ Елизаветпольскимъ съ устраненіемъ его отъ должности. Манасеинымъ тогда

---

[1]) „Судебная реформа" Гессенъ I. В. 180 стр.

же былъ поднятъ вопросъ: не требуетъ ли представленія на Высочайшее благоусмотрѣніе самое опредѣленіе Сената о преданіи суду губернатора. Такой порядокъ отвѣтственности губернаторской власти былъ совершенно аналогиченъ съ порядкомъ отвѣтственности самой министерской власти по Общ. Наказу Министерствамъ.

По смыслу судебныхъ уставовъ Высочайшаго утвержденія не требовалось для преданія суду и слѣдствію губернаторовъ. Дѣла этого рода рѣшались окончательно простымъ большинствомъ голосовъ I департамента Правительствующаго Сената, въ силу закона 19-го мая 1881 года. Этотъ законъ могъ качаться неяснымъ Манасеину, такъ какъ, съ другой стороны, для привлеченія губернаторовъ къ гораздо меньшей отвѣтственности, только для объявленія имъ выговора, Сенатъ обязанъ былъ испрашивать Высочайшее соизволеніе черезъ комитетъ министровъ.

Ст. 634 Общ. учрежд. губ. также ставила непремѣннымъ условіемъ привлеченія губернатора къ суду и слѣдствію Высочайшее повелѣніе. Правда, въ сводѣ 1889 года было включено примѣчаніе о согласованіи ст. 634 съ постановленіями судебныхъ уставовъ, но это примѣчаніе касалось, по мнѣнію Манасеина, собственно порядка наложенія на губернаторовъ судебныхъ взысканій и не рѣшало вопроса объ условіяхъ самой передачи дѣла суду.

Внесенныя въ комитетъ министровъ соображенія Манасеина встрѣтили сочувствіе. Комитетъ предоставилъ министрамъ юстиціи и внутреннихъ дѣлъ выработать новыя правила и внести ихъ на уваженіе Государственнаго Совѣта.

Въ частности, жалобы, приносимыя на губернаторовъ, комитетъ принималъ въ самыхъ широкихъ размѣрахъ. Изъ Историческаго обзора дѣятельности ко-

митета министровъ мы видимъ, что Сенатъ положительно уступилъ свое мѣсто комитету министровъ въ дѣлѣ привлеченія къ отвѣтственности губернаторовъ. Комитетъ принципіально призналъ, что опредѣленія Правительствующаго Сената о выговорахъ начальникамъ губерній за нарушеніе ими законнаго порядка и злоупотребленія ввѣренной властью подлежатъ его обсужденію: «по издавна установившемуся порядку, какъ это видно изъ дѣлъ по обвиненію Саратовскаго губернатора (1861 г.), Минскаго губернатора (1878 г.), Елизаветпольскаго губернатора (1891 г.) и др., на комитетѣ министровъ, какъ на высшемъ государственномъ учрежденіи, лежитъ прямая обязанность обсуждать означенныя дѣла во всей полнотѣ ихъ для представленія опредѣленій правительствующаго Сената на Высочайшее благоусмотрѣніе съ своимъ по существу заключеніемъ» [1]).

Такое судебное значеніе комитета въ отношеніи къ губернаторской власти, несомнѣнно, наносило ударъ самостоятельности судебной власти въ самомъ центрѣ и предоставляло губернаторской власти руководствоваться не велѣніями только закона, но, главнымъ образомъ, видами правительственной политики. Сознаніе, что судьей ихъ дѣйствій должно явиться высшее административное учрежденіе, ставило губернаторскую власть въ исключительное положеніе и вело къ фактическому преобладанію административной власти надъ другими властями. Произошелъ смѣлый шагъ впередъ на пути сліянія властей. Министерская власть могла теперь разсчитывать на безпрепятственное проведеніе своей внутренней политики, ставя подъ свое непосредственное наблюденіе и подъ судъ органовъ своей власти—губернаторовъ

---

[1]) 1894 г. № 376. Ист. обз. дѣят. комит. министровъ т. 4 70—73 стр.

На ряду съ возвышеніемъ губернаторской власти, что нами будетъ разсмотрѣно ниже, необходимо нужно было обставить эту власть такими условіями, при которыхъ фактически могло бы осуществиться дѣйствіе сильной власти и произойти единство въ дѣйствіяхъ административной и судебной властей. Теперь сенатъ уже не могъ препятствовать министерской власти вести ея дѣла такъ, какъ только она хотѣла. Система административной опеки могла теперь, свободно распространяясь на всѣ стороны общественной жизни, привести всѣ слои общества къ полнѣйшему безправію и беззащитности противъ произвола администраціи.

Усиленіе губернаторской власти.

«Усиленіе губернаторской власти и административнаго надзора на мѣстахъ является вообще замѣтною чертою царствованія въ Бозѣ почившаго государя» [1]).

Усиленіе этой власти шло, съ одной стороны, въ силу общихъ политическихъ причинъ, а съ другой,—въ силу воззрѣній самого Императора Александра III-го. Общія политическія причины, разсмотрѣнныя нами выше, сводились къ тому, что съ 80-хъ годовъ въ Россіи предпринимается въ широкихъ размѣрахъ законодательный опытъ возвращенія къ попечительному режиму полицейскаго государства, что необходимо предполагаетъ само собой усиленіе власти мѣстныхъ органовъ центральной власти. Къ этому же возвышенію губернаторской власти должны были вести тѣ политическія броженія, которыя были результатомъ вновь нарушеннаго принципа довѣрія къ власти вслѣдствіе реакціонной ея политики.

Возстановленное освободительными реформами довѣріе общества къ власти вновь было нарушено стремленіемъ пра-

---

[1]) Юбил. изд. ист. обз. д. ком. министровъ т. 5, 122 стр.

вительства замѣнить собой всякое проявленіе общественной самодѣятельности, снова провести въ управленіи, насколько возможно полнѣе, принципъ централизаціи. Это требовало предоставленія губернаторской власти полномочій, которыя давали бы ей возможность, во 1-хъ, смѣло наложить свою руку на компетенцію учрежденій, созданныхъ въ освободительную эпоху на началѣ принциповъ самоуправленія, а, во 2-хъ, принятія мѣръ при усмиреніи народныхъ волненій.

До какихъ размѣровъ возвысилась губернаторская власть въ описываемую эпоху—лучшимъ свидѣтельствомъ можетъ служить циркулярное разъясненіе губернаторамъ ихъ правъ. Графъ Толстой признавалъ, что при извѣстныхъ условіяхъ времени, мѣста и характера волнующагося населенія и самаго волненія тѣлесное наказаніе можетъ оказаться единственно цѣлесообразною мѣрою, а потому, хотя этотъ видъ наказанія исключенъ изъ системы уголовныхъ и исправительныхъ наказаній, но примѣненіе его, какъ мѣры исключительной, употребляемой только въ чрезвычайныхъ случаяхъ, не можетъ почитаться мѣрой, выходящей изъ предѣловъ полномочій, данныхъ администраціи закономъ. Комитетъ министровъ, принимая, очевидно, во вниманіе эти соображенія, своимъ Высочайше утвержденнымъ положеніемъ 20 февраля 1885 года предоставилъ министру внутреннихъ дѣлъ сдѣлать установленнымъ порядкомъ распоряженіе къ преподанію въ руководство губернаторамъ, что, согласно точному смыслу и 2 ст. 340 улож. о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, примѣненіе тѣлеснаго наказанія къ лицамъ, по закону отъ онаго не изъятымъ, не изъемлется изъ числа тѣхъ чрезвычайныхъ мѣръ, кои, на основаніи ст. 542 т. II, ч. I, св. зак. изд. 1876 г., губернаторы въ правѣ принимать въ исключительныхъ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства и клонящихся къ явному нарушенію государственнаго порядка и общественной безопасности съ соблюденіемъ при томъ

условій, въ п. 2 ст. 340 уложенія о наказаніяхъ указанныхъ (т. е льготы для привеллигированныхъ) [1]).

Дальше этого, въ сущности говоря, некуда было итти въ дѣлѣ развитія административной опеки. Администраторъ въ чрезрычайныхъ случаяхъ становился судьей, безапелляціонно налагающимъ тѣлесныя наказанія на гражданъ. Въ исключительныхъ случаяхъ происходило очевидно то сліяніе административной власти съ судебной, о которой такъ хлопотало правительство.

Это сліяніе еще въ бо̀льшей степени можно наблюдать въ полномочіяхъ генералъ-губернаторской власти, облеченной правомъ высшаго надзора въ извѣстномъ краѣ и имѣющей возможность дѣйствовать по принятію быстрыхъ и рѣшительныхъ мѣръ вполнѣ самостоятельно. Вызываемая къ дѣятельности въ случаяхъ временной необходимости принятія мѣръ по охраненію общественнаго порядка, генералъ-губернаторская власть была снабжаема каждый разъ дѣйствительными способами проявлять присвоенное ему по закону право ревизіи и надзора, возстановлять, гдѣ требуется, силу закона, направлять мѣстные административные органы къ исполненію служебнаго долга и ограждать мирное преуспѣяніе управляемыхъ.

Лучшей характеристикой полномочій этой власти въ описываемое время служитъ предоставленіе именнымъ Высочайшимъ Указомъ 3 марта 1897 г. полномочій главноначальствующему на Кавказѣ. Въ силу этихъ полномочій, главноначальствующій можетъ, усмотрѣвъ какіе-либо безпорядки и упущенія въ административныхъ или общественныхъ учрежденіяхъ Кавказскаго края, принимать рѣшительныя мѣры къ прекращенію оныхъ, а въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, отмѣнять постановленія административныхъ мѣстъ и общественныхъ учрежденій, немед-

---

[1]) Ibidem.

ленно донося о томъ Правительствующему Сенату и доводя до свѣдѣнія соотвѣтствующихъ министровъ и главноуправляющихъ; въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, немедленно устранять должностныхъ лицъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ опредѣленныхъ категорій; кромѣ того, ему предоставлено право пользоваться, по привлеченію должностныхъ лицъ къ судебной отвѣтственности, правами сенаторовъ, назначенныхъ для ревизіи губерній и цѣлый рядъ полномочій, которыми ограничивается личная свобода гражданина, какъ напр. воспрещеніе отдѣльнымъ лицамъ жительства въ краѣ, а также, въ силу новыхъ временныхъ полномочій 1898 г., наложеніе на частныя повременныя изданія взысканій, указанныхъ въ ст. 154. уст. ценз, закрытіе публичныхъ библіотекъ и читаленъ. Наконецъ, главноначальствующему представлено: издавать инструкціи мѣстнымъ учрежденіямъ по крестьянскимъ и по поселенническимъ дѣламъ и пользоваться по отношенію къ городскому управленію всѣми правами, которыя предоставлены министру внутреннихъ дѣлъ [1]).

Конечно, эти полномочія генералъ-губернаторской власти измѣнялись въ зависимости отъ временныхъ условій. Жизнь и общественныя теченія ихъ существенно видоизмѣняли. Особенно видоизмѣняются полномочія этой власти, во время положенія объ усиленной и чрезвычайной охранѣ, когда происходитъ полная пріостановка гарантій свободнаго существованія.

Нечего и говорить о тѣхъ чрезвычайныхъ полномочіяхъ, которыми обладаетъ въ то время министръ внутреннихъ дѣлъ, имѣющій право отмѣнить распоряженіе генералъ-губернатора, лица ему не подчиненнаго. Громадной власти министра внутреннихъ дѣлъ мы коснулись затѣмъ, чтобы показать, что

---

[1]) Дѣла Комитета Министровъ 1897 г. № 163 и 1898 г. № 388. См. Ист. Оба. д. Комитета Министровъ, т. 5, 24—25 стр.

и дѣло усиленной и чрезвычайной охраны направляется и объединяется въ рукахъ министерской власти. Правда, въ видѣ гарантіи генералъ-губернаторской власти есть постановленіе, что о всякихъ всеподданнѣйшихъ докладахъ министръ внутреннихъ дѣлъ долженъ довести до свѣдѣнія комитета министровъ. Далѣе (ст. 3 Пол.) министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ прямо испросить или чрезъ комитетъ министровъ, или всеподданнѣйшимъ докладомъ Высочайшее одобреніе по поводу какой-либо экстренной мѣры, а потому его власть можетъ быть распространена на отмѣну такихъ гарантій свободы въ государствѣ, которыя установлены актомъ верховной власти. Испросивъ высочайшее повелѣніе, министръ только доводитъ о томъ до свѣдѣнія комитета министровъ. Наконецъ, министру же внутреннихъ дѣлъ принадлежитъ и само право установленія исключительнаго порядка въ мѣстности вообще, съ его же утвержденія и въ мѣстностяхъ, подвѣдомственныхъ генералъ-губернаторской власти. По его же докладу (ст. 9 Полож.) Высочайше утвержденнымъ положеніемъ комитета министровъ вводится и Положеніе чрезвычайной охраны. Какъ тяжело положеніе мѣстности, находящейся на положеніи усиленной и чрезвычайной охраны всѣмъ извѣстно.

Изданное въ видѣ временныхъ правилъ на три года, Высочайше утвержденное 14 авг. 1881 г. положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и безопасности, затѣмъ послѣдовательно было продолжаемо каждые 3 года на основаніи Высочайше утвержденныхъ положеній комитета министровъ. Положеніе объ усиленной охранѣ, введенное первоначально въ нѣсколькихъ губерніяхъ, ежегодно было продолжаемо во многихъ изъ нихъ, равно какъ вводилось и въ другихъ [1]).

---

[1]) Ист. Обз. д. К. Министровъ, т. 5, 33 стр.

Наше тревожное время особенно усилило дѣйствіе Положенія и распространило его на слишкомъ большую площадь Россійской Имперіи. Всѣмъ извѣстно, какой безотвѣтственный произволъ развивается на почвѣ охраны государственной безопасности. Господствуетъ полный произволъ въ самомъ опредѣленіи характера преступленія, въ установленіи виновныхъ и въ наложеніи на нихъ наказаній. Нѣчего и говорить, въ какое полное беззащитное положеніе ставитъ Положеніе объ усиленной охранѣ населеніе той территоріи, на которую оно распространяется. Такъ къ нашему времени развилась до высшихъ своихъ предѣловъ такая система, которая все больше и больше усиливала значеніе административной власти въ ущербъ всякому другому самодѣятельному проявленію общественныхъ силъ. Усиливаясь въ ущербъ дѣятельности другихъ властей, административная власть постепенно затемнила всѣ тѣ правовыя и закономѣрныя начала, которыя сдѣлалъ попытку ввести въ русскую жизнь Императоръ Александръ II-й. Она замѣнила собой всѣ проявленія общественной самодѣятельности и создала такую тяжелую атмосферу, въ которой тяжело было дышать мало-мальски мыслящему человѣку, чувствующему всю тяжесть окутывающихъ его полицейско-фискальныхъ путъ.

Законодательныя функціи министерской власти.

Предшествующее изложеніе должно было отмѣтить то явленіе, что министерская власть получила преимущественное значеніе сравнительно съ другими правительственными и общественными органами управленія. Контролируя всѣ сферы народной жизни, она сама подлежала слабому контролю. Направляя всѣ сферы народной жизни къ ихъ дѣятельности, министерская власть законодательствовала наиболѣе самостоятельно въ тѣхъ сферахъ жизни,

гдѣ необходимо нужно было подумать о сохраненіи общественнаго порядка и спокойствія, или гдѣ играли, главнымъ образомъ, мотивы политическаго характера, какъ, напримѣръ, фабричное законодательство. «Особенностью его, по мѣткому замѣчанію М. И. Туганъ-Барановскаго, явилась выдающаяся роль при выработкѣ фабричныхъ законовъ соображеній политическаго и полицейскаго характера. Всѣ наши важнѣйшіе фабричные законы возникли подъ непосредственнымъ вліяніемъ соображеній этого рода. Нельзя не признать чрезвычайно знаменательнымъ тотъ фактъ, что инициатива изданія весьма важныхъ фабричныхъ законовъ нерѣдко принадлежала у насъ министерству внутреннихъ дѣлъ въ лицѣ его различныхъ органовъ» [1]). Лучшимъ доказательствомъ полицейскаго характера рабочаго законодательства служитъ, въ числѣ другихъ многихъ законовъ, законъ о рабочемъ днѣ 2 іюня 1897 года. Созданный въ интересахъ капиталистовъ, онъ облекалъ губернаторовъ и фабричную инспекцію правомъ разрѣшать отступать отъ его исполненія. Право же разъясненія закона оставлено за министромъ финансовъ. Естественно, что вслѣдъ за нимъ появилась масса искажающихъ законъ разъясненій, не идущихъ на пользу рабочимъ.

То же можно сказать и о законодательствѣ, направленномъ на урегулированіе положенія евреевъ въ Россіи. Большинство изъ законодательныхъ ограниченій, установленныхъ относительно евреевъ за послѣднія 25 лѣтъ, чисто бюрократическаго происхожденія и явно говорятъ о преимущественномъ вліяніи на это законодательство министерской власти.

Законодательныя функціи этой власти росли все больше и больше за послѣднія 25 лѣтъ, пока не были окончательно закрѣплены учрежденіемъ Государственнаго Со-

---

[1]) Туганъ-Барановскій: „Русская фабрика“ стр. 430.

вѣта 1901 года. Это учрежденіе увеличиваетъ власть министровъ на счетъ Государственнаго Совѣта тѣмъ, что предоставляетъ имъ право дѣлать непосредственные доклады государю по дѣламъ, которыя, въ силу § 24 учрежденія изданія 1892 года, поступили на предварительное уваженіе Государственнаго Совѣта. Министры теперь сами разрѣшаютъ дѣла, которыя относятся къ ихъ компетенціи на основаніи учрежденія о министерствахъ, комитета министровъ и сената: по учрежденію 1892 г. всѣ дѣла такого рода тоже поступали на предварительное уваженіе Государственнаго Совѣта [1]).

Отсутствіе у Государственнаго Совѣта права законодательной иниціативы и предоставленія таковой министерской власти дѣлаетъ наше законодательство выраженіемъ, главнымъ образомъ, стремленій правительственной власти, приноравливающей законы къ устраненію всего, что могло бы явиться тормазомъ къ проведенію ея стремленій. Народныя желанія и стремленія не имѣли такого учрежденія, которое выражало бы ихъ въ полномъ объемѣ. Живымъ же запросамъ страны совершенно не въ состояніи было удовлетворить учрежденіе съ такой организаціей, каковую имѣетъ Государственный Совѣтъ, какъ органъ законосовѣщательный. Естественно, что на всемъ нашемъ законодательствѣ прошлаго столѣтія лежитъ печать какой то безжизненности, часто даже противорѣчія общественнымъ желаніямъ и требованіямъ. Зато оно гармонировало съ тѣми стремленіями и съ тою политикой, которую преслѣдовала министерская власть. Главной задачей нашего государственнаго управленія съ 80-хъ годовъ, какъ выше могли видѣть, было подавленіе «крамолы» и эта задача наложила свой отпечатокъ на весь ходъ правительствен-

[1]) См. „Учрежд. Госуд. Совѣта“ 1901 г.

Стр.

Глава V. **Императоръ Павелъ Петровичъ.** Его стремленіе уничтожить учрежденія своей матери. Преобладающее вліяніе въ управленіи канцеляріи Императора. Торжество личнаго бюрократическаго начала въ управленіи. Наши первыя министерства LXXV

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Глава I-я. **Понятіе о министерской власти у Императора Александра I и ближайшихъ его сотрудниковъ въ реформѣ центральнаго управленіи въ Россіи.** Безпорядокъ и произволъ въ управленіи во время восшествія на престолъ Александра I-го. Воспитаніе его и его сотрудниковъ въ духѣ республиканскихъ идей. Убѣжденія Александра I-го при воцареніи. Созданіе Негласнаго Комитета 1

Глава II я. **Труды Негласнаго Комитета по устройству министерской власти въ Россіи.** Изысканіе способовъ обуздать деспотизмъ нашего правительства. Стремленіе обратить сенатъ въ учрежденіе контролирующее министерскую власть. Желаніе создать солидарное министерство. Мысль объ образованіи Комитета Министровъ . . . 21

Глава III-я. Невозможность пересадить на русскую почву англійскія учрежденія. Происхожденіе незакономѣрной, и неправовой власти Комитета Министровъ. Мнѣнія и проэкты членовъ Негласнаго Комитета объ образованіи въ Россіи министерской власти и ея отвѣтственности. Проэктъ организаціи министерствъ и недостатки его по замѣчаніямъ гр. С. Р. Воронцова . 39

Глава IV-я. Манифестъ 8 сентября 1802 г. объ учрежденіи министерствъ. Подчиненіе коллегій министрамъ. Невозможность для Сената контролировать министровъ. Рѣщающее значеніе въ управленіи министерской власти. Стремленіе министровъ лишить Сенатъ контролирующаго надъ собой значенія. Записка Кочубея и критика ея С. Р. Воронцовымъ. Отсутствіе законomѣрности и правомѣрности въ учрежденіи министерствъ 1802 года 55

Глава V-я. **Министерская власть со времени учрежденія 1802 г. и до „Общаго Наказа Министерствамъ“.** Министерская

Стр.

власть и Сенатъ. Конфликтъ между ними. Безграничное возвышеніе министерской власти и его органа комитета министровъ. Паденіе значенія Сената. Вліяніе неограниченной самодержавной власти и личнаго настроенія Императора Александра I на судьбу произведенныхъ реформъ. Возрожденіе тайной экспедиціи. Комитеты 1805 и 1807 г. „охраненія общей безопасности“ 70

Глава VI-я. **Министерская власть и подчиненныя ей учрежденія съ 1802 г. до реформъ Сперанскаго.** Уничтоженіе министрами коллегіальнаго начала. Докладъ объ этомъ министра внутреннихъ дѣлъ—Кочубея и критика его Трощинскимъ. Отсутствіе всякихъ гарантій закономѣрности въ дѣятельности министерской власти. Развитіе бюрократіи и административной централизаціи. Губернаторы и генералъ-губернаторы 99

Глава VII-я. **Министерская власть въ проэктѣ Сперанскаго и въ „Общемъ Наказѣ Министерствамъ“.** Произволъ министерской власти. Проэкты конституцій. Сперанскій и его стремленіе „планомъ государственнаго образованія“ 1809 года, обновить нашъ политическій строй. Отвѣтственность министровъ по его „плану“ въ связи съ организаціей народнаго представительства. Печальная участь намѣченныхъ Сперанскимъ преобразованій. Организація управленія на началахъ неограниченнаго самодержавія. Законосовѣщательное зависимое положеніе Государственнаго Совѣта. Желаніе придать дѣйствіямъ министерской власти внѣшній видъ законности. Безотвѣтственность министерской власти по „Общему Наказу министерствамъ“ . . . 118

Глава VIII-я. **Законодательная и правительственная дѣятельность министерской власти со времени организаціи ея по „Общему Наказу министерствамъ“.** Отсутствіе народной воли въ созданіи „Основныхъ законовъ“. Безсиліе верховной власти самостоятельно контролировать министровъ. Невозможность провести на практикѣ различіе между указами и законами. Законодательство министровъ въ „чрезвычайныхъ обстоятельствахъ“.

Стр.

Преобладающее значеніе въ законодательствѣ и управленіи комитета министровъ 162

Глава IX-я. **Министерская власть и народное Просвѣщеніе въ царствованіе Александра I.** Стремленія министровъ изгнать изъ народнаго образованія начала, положенныя въ основу его въ эпоху первой половины царствованія. Разгромъ университетовъ и уничтоженіе ихъ автономіи, предоставленной уставомъ 1804 года. Самостоятельная, преимущественно циркулярная, дѣятельность министровъ въ области народнаго просвѣщенія 173

Глава X-я. **Цензура и печать.** Либеральный цензурный уставъ 1804 года и постоянное нарушеніе его цѣлостности министрами. Административный произволъ въ цензурѣ. Репрéссивныя мѣры въ отношеніи къ прессѣ министерства полиціи и народнаго просвѣщенія. Искаженіе министрами устава 1804 года и составленіе новаго, соотвѣтствующаго правительственнымъ видамъ 181

Глава XI-я. **Крестьянскій вопросъ.** Невозможность при сохраненіи крѣпостной зависимости крестьянъ ввести въ управленіе начала законности и правомѣрности. Мнѣнія членовъ Негласнаго Комитета объ освобожденіи крестьянъ. Проэктъ указа о вольныхъ хлѣбопашцахъ гр. С. П. Румянцева. Препятствія министра юстиціи, Державина, въ осуществленіи указа и безплодный его характеръ для дѣла освобожденія. Реакціонныя стремленія дворянства и министерская власть въ дѣлѣ освобожденія. Возбужденное состояніе крестьянской массы и безпрерывныя волненія среди нихъ. Борьба крестьянской массы за свое освобожденіе и записка Канкрина объ освобожденіи крестьянъ. Стремленія Тайныхъ Обществъ. Сознаніе министерской властью безполезности репрессивныхъ мѣръ. **Министерская власть и государственное бюджетное хозяйство.** Отсутствіе началъ бюджетнаго права и гласности. Происхожденіе Комитета Финансовъ въ 1806 году. Самостоятельное хозяйничанье въ области бюджета министра финансовъ Голубцова и критическое положеніе бюд-

Стр.

жета. Сперанскій и его „Планъ финансовъ". Стремленіе министра Гурьева подорвать въ глазахъ Императора значеніе, принятой согласно съ „планомъ", финансовой программы и лишить Государственный Совѣтъ его контролирующаго значенія надъ росписью доходовъ и расходовъ. Секретный Комитетъ Финансовъ. Критическое финансовое положеніе Россіи 195

Глава XII-я. **Министерская власть при Императорѣ Николаѣ I. Восшествіе на престолъ.** 14-е декабря и освободительныя стремленія декабристовъ. **Разстройство и произволъ въ управленіи по бумагамъ Комитета 6 декабря 1896 г.** Стремленія Комитета 6 декабря упорядочить управленіе, не отступая отъ началъ неограниченнаго самодержавія 247

Глава XIII-я. **Министерская власть и Императоръ Николай I.** Учрежденіе III-го отдѣленія. Опека министерской власти надъ Сенатомъ и постепенное паденіе законосовѣщательнаго значенія Государственнаго Совѣта. Учрежденіе Совѣта 1842 года. Бюрократическая опека министровъ. Безсиліе бороться съ злоупотребленіями администраціи 280

Глава XIV-я. **Народное Просвѣщеніе.** Стремленіе правительства подчинить дѣло образованія и воспитанія видамъ внутренней политики. Сословный характеръ образованія при полномъ господствѣ въ немъ министерской опеки. Уставъ низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній и университетскій уставъ 1835 года. Измѣненія этихъ уставовъ путемъ министерскихъ циркуляровъ. **Министерская Власть и цензура.** Усиленіе министрами цензурныхъ строгостей. Цензурный („чугунный") уставъ 1826 года и его непригодность. Уставъ 1828 г. Стѣсненія жандармской и министерской властью литературы и измѣненіе устава. Эпоха цензурнаго террора. Комитетъ 2-го апрѣля 1848 г. и подавленіе всякаго проявленія общественной самодѣятельности 290

Глава XV-я. **Крестьянскій вопросъ и министерская власть при Николаѣ I-мъ.** Безплодность работъ правительственной власти разрѣшить крестьянскій вопросъ чисто-бюрократическими средствами. Плодотворность министер-

Стр.

ской дѣятельности въ проведеніи правительственной опеки надъ казенными крестьянами. Измѣненіе правовыхъ понятій по крестьянскому вопросу.

Министерская власть и бюджетное хозяйство. Служеніе бюджета удовлетворенію только правительственнымъ видамъ.

Министерская власть по „Своду Законовъ". Невозможность посредствомъ „Свода" обезпечить законность въ управленіи. Установленіе по Своду характера министерской дѣятельности 315

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Глава XVI-я. **Министерская власть и преобразовательная дѣятельность Императора Александра II-го.** Разгромъ Севастополя и тяжелое политическое положеніе Россіи. Его причина. Задача новаго царствованія. Необезпеченіе за русскимъ обществомъ личныхъ свободъ при реформаторской дѣятельности. Отсутствіе гарантій правъ, данныхъ обществу. Нетронутый характеръ организаціи министерской власти, какъ существенное препятствіе къ развитію законности въ управленіи. Характеристика нашего зэконодательства по запискѣ М. А. Корфа и по докладу министра юстиціи Замятина. Министерская власть и общественные запросы на свободу самоуправленія. Земскія учрежденія съ ограниченной компетенціей. „Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ" 1864 г. Общественное возбужденіе и конституція Лорисъ-Меликова 333

Глава XVII-я. **Министерская власть и крестьянскій вопросъ.** Освобожденіе крестьянъ отъ крѣпостной зависимости и административное ихъ устройство. Приспособленіе министрами крестьянскаго самоуправленія для проведенія правительственныхъ видовъ.

Реформа въ области народнаго образованія. Необходимость для министровъ поднять научнее образованіе въ странѣ. Внзникновеніе на политической почвѣ студенческихъ безпорядковъ и движеній. Непониманіе министрами причинъ броженія въ университетахъ и неспо-

Стр.

собность ихъ внести успокоеніе въ университетскую жизнь. Привлеченіе общества къ обсужденію университетскаго вопроса. Уставъ 1863 года. Нарушеніе министрами автономіи и свободы преподаванія. Среднее и низшее образованіе. Уставъ гимназій и прогимназій 1864 года. Игнорированіе министерствомъ общества въ постановкѣ дѣла средняго образованія. Начальное образованіе. Пререканія о немъ между министерской властью, духовенствомъ и земствомъ 358

Глава XIII-я. **Министерская власть и цензурная реформа при Александрѣ II.** Значеніе свободы печати для эпохи реформъ. Отсутствіе законодательныхъ признаній свободы печати. Переходъ цензурнаго вѣдомства въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Уставъ 6 апр. 1865 года и его двойственный, реакціонный характеръ.

Перемѣны въ бюджетномъ хозяйствѣ. Ихъ необходимость для ограниченія произвола министровъ въ области финансовъ. Примѣненіе технической стороны западно-европейскихъ началъ бюджетнаго права, произведенное въ нашемъ строѣ по докладу В. А. Татаринова. Опубликованіе росписей. Несоотвѣтствіе ихъ потребностямъ народной жизни. Неспособность министровъ къ самоограниченію 382

Глава XIX-я. **Министерская власть и городское самоуправленіе по Городовому Положенію 1870 года.** Вредъ административной опеки для дѣятельности городскихъ обществъ. Сокращеніе ея по „Городовому Положенію“.

Министерская власть и судебная реформа Александра II. Необходимость независимой судебной власти для отвѣтственности администраціи за нарушеніе присвоенныхъ обществу правъ. Невозможность установить судебную отвѣтственность министровъ. Необезпеченность свободъ и изъятіе министерскою властью изъ обсужденія общества и печати вопроса о подчиненіи административной власти общимъ судамъ. **Усиленіе административной власти на мѣстахъ.** Записка объ усиленіи губернаторской власти въ связи съ освободительными реформами, поданная Императору въ 1866 году министрами Валуевымъ и Зеленымъ и

Стр.

шефомъ жандармовъ гр. Шуваловымъ. Особенныя полномочія, предоставленныя губернатору и его органамъ Комитетомъ Министровъ и въ области охраненія общественнаго благоустройства и государственной безопасности. Возстановленіе административной централизаціи. Результатъ ея—развитіе политической неблагонадежности общества. Дальнѣйшее усиленіе власти административныхъ органовъ. Правительственная система борьбы съ соціально-революціонной партіей. Недоброжелательство ррсскаго общества къ этой системѣ 407

Глава XX-я. **Министерская власть въ концѣ 19-го столѣтія.** Общественное недовольство министерской властью за ея произволъ. Нарушеніе во время реакціи признанныхъ правъ. Характеръ царствованія Александра III-го. Стремленіе министерской власти согласовать преобразованія Александра II-го съ правительственными видами. Увеличеніе, сравнительно съ Государственнымъ Совѣтомъ, значенія Государственной Канцеляріи. Служеніе законодательства правительственнымъ видамъ. Исключительное положеніе Комитета Министровъ въ дѣлахъ политическаго характера. Объединеніе и согласованіе мѣръ для борьбы съ крамолой въ положеніи 14 авг. 1881 г. о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія. Зависимое и подчиненное министрамъ положеніе Сената. Реакціонная политика гр. Д. А. Толстого. Его программа и стремленіе подчинить министерской власти все мѣстное управленіе. Всеподданнѣйшій докладъ Толстого въ 1886 году. Осуществленіе программы Толстого его преемниками: Дурново, Горемыкинымъ, Сипягинымъ и Плеве.

Министерская власть и крестьянское самоуправленіе послѣ реформъ Александра II. Административная опека надъ крестьянскимъ сословіемъ. Институтъ земскихъ начальниковъ. Характеръ ихъ дѣятельности. Ст. 61-я, какъ орудіе произвола земскихъ начальниковъ. **Министерская власть въ отношеніи къ земскому и городскому самоуправленію.** Лишеніе министрами крестьянъ „равноправнаго съ другими сословіями представи-

Стр.

тельства“ въ земскихъ учрежденіяхъ. Предоставленіе дворянству преимущественной роли въ мѣстномъ самоуправленіи. Надзоръ Губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія и комитета министровъ за дѣятельностью земствъ. Опека надъ городскимъ самоуправленіемъ губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ . 431

Глава XXI-я **Народное образованіе въ Россіи и отношеніе къ нему министерской власти со времени управленія М. Н. Просвѣщенія гр. Толстымъ.** Стремленія Толстого лишить университеты автономнаго устройства, а уставъ 1863 г.— значенія. Студенческіе безпорядки и ихъ причины. Полицейскій характеръ министерскихъ мѣропріятій въ отношеніи къ университетамъ. Организація въ университетахъ зависимой отъ министра испекціи. Стремленіе Тостого навязать Университетамъ нежелательный для университетской коллегіи и для общества уставъ. Его проэктъ. Осужденіе Всеподданнѣйшимъ докладомъ гр. Лорисъ-Меликова негодной для дѣла образованія полицейской дѣятельности графа Толстого. Отставка Толстого. Смерть Александра II-го и отставка Лорисъ-Меликова. Назначеніе гр. Толстого министромъ внутр. дѣлъ и возстановленіе барономъ Николаи устава 1863 г. Деляновъ и утвержденіе въ 1884 году устава гр Толстого. Опека министерской власти надъ дѣломъ высшаго образованія и разрушеніе корпоративной связи унивенситетской организаціи. Внѣшкольное воспитаніе студенчества и систематическія волненія въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ. Возвращеніе въ послѣднее вромя къ началамъ университетской автономіи. Уставъ гимназій гр. Толстого 1871 г. и протестъ общества и печати противъ его введенія. Печальное состояніе начальнаго образованія широкихъ массъ. . 460

Глава XXII-я. **Министерская власть и пресса.** Зависимость прессы отъ личнаго усмотрѣнія министерской власти. Политическое броженіе русской мысли. Полицейскій гнетъ и опека надъ столичной и провинціальной прессой. Надзоръ министра внутр. дѣлъ за публичными библіотеками и кабинетами для чтенія. Особое наблюденіе и контроль надъ читальнями, привлекающими лицъ изъ низшаго состоянія.

Стр.

Бюджетное хозяйство въ связи съ финансовой политикой министерства. Постепенный упадокъ крестьянскаго благосостоянія и обѣдненіе крестьянской массы. Стремленіе министерской власти къ развитію производительныхъ силъ страны. Экономическая и финансовая политика С. Ю. Витте и ея тяжелыя послѣдствія для трудовыхъ элементовъ общества. Непроизводительные расходы и неудовлетвореніе насущнымъ потребностямъ страны 487

Глава XXIII-я. **Бюрократизація судебной власти, произведенная министрами юстиціи и окончательное лишеніе ее независимаго характера**. Измѣненіе въ организаціи суда присяжныхъ. Ударъ судебной власти, нанесенный учрежденіемъ земскихъ начальниковъ. Измѣненія порядка преданія суду губернаторской власти. Значеніе Комитета Министровъ въ судѣ надъ губернаторами. **Усиленіе губернаторской власти**. Положеніе объ усиленной и чрезвычайной охранѣ.

Законодательныя функціи министерской власти. Законодательство фабричное и о положеніи евреевъ. Роль министровъ въ законодательствѣ по учрежденію Государственнаго Совѣта 1901 г. 520

ЛИТЕРАТУРА.

источники и пособія:

Алексѣевъ: „Мѣстное самоуправленіе русскихъ крестьянъ“.

Алексѣевъ, проф. „Русское Государственное право“.

Его же: „Начала современнаго правового государства“. Ст. въ „Русской Мысли“ 1905 г. Ноябрь.

М. Андреевъ: „Самодержавіе и законность“ ст. въ журн. „Рус. Богат.“ 1905 г. № 11—12.

Проф. **Андреевскій:** „Русское Государственное право“ 1866 г. СПб. т I.

Анненскій Н. Ѳ.: „Общія теченія финансовой политики государства“. Ст. въ сборникѣ „Нужды деревни по работамъ комитетовъ о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности“. т. II.

Архивъ князя Воронцова, томъ II, X, XII, XXVI.

Архивъ Государственнаго Совѣта т. I, II.

Архивъ г. Калачева, 1859 г. кн. 3.

П. Барановъ: „Михаилъ Андреевичъ Балугьянскій“, біографическій очеркъ СПб. 1892 г.

Э. Берендтсъ, проф.: „Нѣсколько словъ о коллегіи Петра Великаго“. Ярославль, 1896 годъ.

Его же: „Административное право“.

Бліохъ: „Финансы Россіи въ XIX ст. СПб. 1882 г.

Гр. Блудовъ: „Послѣдніе часы жизни Императора Николая I“.

Богдановичъ: „Исторія Императора Александра I-го“.

Богословскій: „Областная реформа Петра Великаго“, Москва. 1902 годъ.

Брикнеръ: „Исторія царствованія Екатерины“.

Варадиновъ: „Исторія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ“.

Вицинъ: „Исторія управленія въ Россіи“.

Воронцовъ С. Р.: „О внутреннемъ управленіи въ Россіи“. Русскій Архивъ 1881 г. 2 кн.

Всеподданнѣйшій докладъ „министра народнаго просвѣщенія по проэкту устава о книгопечатаніи“, чит. въ Совѣтѣ Министровъ 10 янв. 1863 года СПб., 1863 г.

Второе Полное Собраніе Законовъ Русской Имперіи.

Головачевъ: „Десять лѣтъ реформъ“, 1872 г. СПб.

І. В. Гессенъ: „Судебная роформа“ СПб. 1905 г.

В. М. Гессенъ: Основы правопорядка въ сб. „Нужды деревни“ Т. I.

К. Головинъ: „Наше мѣстное управленіе и мѣстное представительство“ СПб. 1884 г.

Горбуновъ: „Гарантіи личной .свободы въ Англіи“. Изданіе Донской рѣчи.

Городовое положеніе 1870 года.

Государственный Совѣтъ въ Россіи съ 1802—1902 г. Юб. Изд.

Проф. **Градовскій:** „О свободѣ русской печати“. СПб. 1905 г.

„ „ „Высшая администрація и генералъ-прокуроръ“.

„ „ „Законъ и административное распоряженіе“

„ „ „въ сб. Госуд. Знаній.

„ „ „Исторія мѣстнаго управленія“.

Грибовскій: „Высшій судъ и надзоръ въ Россіи“ 1901 г. СПб.

Гр. Джаншіевъ: „Эпоха великихъ реформъ“ Москва 1898 г.

А. Дживелеговъ: „Конституція и гражданская свобода“. Сборникъ статей. Изданіе І. В. Гессена и прив.-доц. А. И. Каминка „Конституціонное государство“.

Димитріевъ Ив. Ив.: „Взглядъ на мою жизнь“. Москва 1866 г.

Димитріевъ: „Исторія судебныхъ инстанцій“.

Дитятинъ: „Статьи по исторіи русскаго права“.

Проф. **Довнаръ-Запольскій:** „Зарожденіе министерствъ въ Россіи“.

Духовный Регламентъ: 1721 г.

Л. Дымша: „Государственное право Швеціи“ Т. I. СПб. 1901 г.

Г. А. Евреиновъ: „Крестьянскій вопросъ въ его современной постановкѣ“. СПб. 1903 г.

„ „Реформа высшихъ государственныхъ учрежденій и народное представительство“. СПб. 1905 г.

Журналъ Комитета Министровъ: Изд. Куломзина.

Проф. **Загоскинъ:** „Происхожденіе служ. сословія въ Россіи до Петра Великаго“.

Проф. **Загоскинъ:** „Боярская дума“.
„ „ „Исторія права Московскаго государства“.
Иги. Закревскій: „О сенатѣ, какъ хранителѣ законовъ“ въ газ. „Русь“ 1905 г. № 95.
Записки: Ф. Ф. Вигеля.
„ И. Д. Якущкина. Изд. Москва 1905 г.
„ Державина. Изд. Бартенева.
„ гр. Д. Н. Толстого въ Русскомъ Архивѣ.
„ Трубецкого. 1895 г. 2 книги.
Проф. **Ивановскій:** „Коллегіальное начало въ министерской организаціи“ въ Журналѣ Юридическаго Общества. 1895 годъ.
Его же: „Русское Государственное право“.
Проф. **Иванюковъ:** „Паденіе крѣпостного права въ Россіи“. СПб. 1882 г.
Проф. **Иконниковъ:** „Графъ Н. С. Мордвиновъ“. Историческая монографія.
Иконниковъ: „Россія накапунѣ Петра Великаго“.
Историческая записка о ходѣ работъ по составленію и примѣненію положенія о земскихъ учрежденіяхъ, сост. 1889 г
Историческій очеркъ дѣятельности комитета министровъ 1802—1902 г. Изд. къ столѣтію комитета Министровъ подъ редакціей Середонина I, II, III т. и—Куломзина IV и V т.
Историческій обзоръ дѣятельности Министерства Государств. Имуществъ. 1837—1887 г. ч. I. 1888 г. СПб.
Историческій обзоръ дѣятельности М. Н. Просвѣщенія. сост. Рождественскимъ. 1802—1902 г.
Іерингъ: „Борьба за право“. Пер, Ершова 1901 г.
Кавелинъ: Собраніе сочиненій. Изд. Кавелина.
Кавелинъ: „Крестьян. вопросъ“ въ Вѣстн. Европы 1883 г. № 9.
Проф. **Кизеветтеръ:** Обществ. движеніе Россіи въ XIX ст. Изданіе Донской Рѣчи.
Проф. **Ключевскій:** Лекціи по русской исторіи, читанныя въ Москов. университетѣ.
Его же: „Боярская Дума древней Руси“. Москва 1882 г.
Проф. **Ковалевскій:** „Исторія госуд. власти въ Россіи“. Москва 1905 г.
Проф. **Коркуновъ:** „Русское государственное право“. т. II.
„ „ особ. часть СПб. 1893 г.

Проф. **Коркуновъ:** статья: „Комитетъ Министровъ, какъ органъ надзора за земскими учрежденіями въ журн. „Юрид. Лѣтопись 1890 г. Декабрь. „Указъ и законъ".

А. А. Корниловъ: Очерки по исторіи обществ. движенія и крестьянскаго дѣла въ Россіи". 1905 г. СПб.

Корфъ: „Жизнь графа Сперанскаго".

Куломзинъ: „Комитетъ министровъ въ царствованіе Императора Александра I.

Лаппо-Данилевскій: „Очеркъ внутренней политики Императрицы Екатерины II". СПб. 1998 годъ.

Лабулэ: „Французская администрація и законодательство". Въ сб. Ламанскаго. т. I. 1869 г. СПб.

Лемке Мих.: „Эпоха цензурныхъ реформъ" 1859—1865 годъ. СПб. 1904 г.

Его же: „Очерки по исторіи русской цензуры и журналистики". СПб. 1904 г.

Матеріалы, относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи. Изд. хозяйственнаго департамента. СПб. т. I.

Проф. **Милюковъ:** „Очерки по исторіи русской культуры". Вып. II. СПб. 1903 г.

Его же: „Государственное хозяйство въ Россіи".

Министерство внутреннихъ дѣлъ. Ист, оч, Юб. Изд. 1802—1902 г

Министерство финансовъ Юб. Изд. 1802—1902 г.

Проф. **Неволинъ:** „Управленіе въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго въ журн. М. Н. Просвѣщенія до 1844 г. ст. V, ч. XLI.

Проф. **Нелидовъ:** „Государственная служба".

Никитенко: „Записки и дневникъ".

Николай Михайловичъ, Великій Князь: „Графъ Строгановъ" Ист. изслѣдованіе эпохи Александра I. СПб. 1903 г.

Ф. Нитти „Основныя начала финансовой науки. Перев. подъ ред. проф. **А. Свирщевскаго.** Москва. 1904 г.

Общественное движеніе въ Россіи въ первую половину XIX в.

Проф. **Паліенко:** „Законъ и административное распоряженіе". Кіевъ 1863 г.

Петровскій: Сенатъ въ царств. Петра Великаго".

Петрушевскій: „Генералиссимусъ кн. Суворовъ". т. III.

Письма А. И. Тургенева къ Н. И. Тургеневу. Лейпцигъ 1872 г
Первое Полное Собраніе Законовъ.
Пыпинъ: „Общ. движеніе въ Россіи".
„Русскія отношенія Бентама", въ вѣстникѣ Европы. 1869 г.
А. В. Пѣшехоновъ: „Земельныя нужды деревни" въ сборникѣ „Нужды деревни по работамъ сельско-хозяйств. комитетовъ".
С. Н. Прокоповичъ: „Мѣстные люди о нуждахъ Россіи".
Рокэнъ: „Движеніе общественной мысли".
Русскій архивъ т. VI д. 1865 и 1866 г.
Русская Старина 1870 г. № 22, 1871 № 1, 1889 г. № 10, 1891 г. № 5.
Русская печать и цензура. Сборникъ ст. В. Якушкина и Розенберга, 1905 г.
Сборникъ постановленій по цензурѣ съ 1720—1862 года СПб. 1862 г.
Сборникъ Имп. Русск. Историч. Общества т. 3, т. 5, т. 74 XC, LXXIV 1890 г. № 13, 14.
Семевскій В. И.: „Крестьянскій вопросъ въ царствованіе Имп. Ал. I". Русская мысль 1883 г. кн. II и XII.
Сементковскій: Е. Ф. Канкринъ—библіогр. очеркъ 1893 г. СПб.
Семеновъ Дм. Дм.: „Городское самоуправленіе" СПб. 1901 г.
Проф. **Сергѣевичъ:** „Вѣче и князь".
„ „ „Русскія народныя древности". СПб. 1890 г. томъ I.
„ „ „Лекціи по исторіи русскаго права изд. 1890 г.
Собраніе мнѣній Мордвинова.
Проф. **Соловьевъ:** Сочиненія СПб. 1882 г.
„ „ „Исторія Россіи".
Скабичевскій: „Очерки по исторіи русской цензуры". СПб. 1892 года.
Сперанскій: „О государственныхъ установленіяхъ" и др. произведенія. Изд. „Русской мысли" 1905 г. Москва.
Строгановскій архивъ изд. В. Кн. Ник. Михайловичемъ въ соч. „Графъ Строгановъ".
Сухомлиновъ: „Матеріалы для образованія въ Россіи въ царств. Ал. I" т. II. СПб. 1889 г.
Его же: Изслѣдованія и статьи по русской литературѣ и просвѣщенію.

С. С. Татищевъ: „Императоръ Александръ II, его жизнь и царствованіе". СПб. 1903 г. т. I и II.

А. Тьеръ: „Исторія консульства и имперіи во Франціи. Т. I, 1846 года.

Труды мѣстныхъ комитетовъ XLIII т., Тульская губернія.

Проф. **Чичеринъ:** „Областныя учрежденія Россіи въ XVII в.". Москва. 1956 г.

Шильдеръ: Императоръ Павелъ I-й.

„ Императоръ Александръ I-й.

„ Императоръ Николай I-й.

Л. Штейнъ: „Ученіе объ управленіи" перев. подъ ред. проф. Андреевскаго. СПб. 1874 г.

Проф. **Щегловъ:** „Государственный Совѣтъ въ Россіи съ 1802—1902 г. Юб. брошюра.

„ „ „Высшее учебное заведеніе въ гор. Ярославлѣ" Юб. брошюра.

„ „ „Государственный Совѣтъ въ Россіи", т. I и II

Розенбергъ: въ сб. „Русская печать и цензура", статья „Въ мірѣ случайностей".

Сухотинъ: Русскій Архивъ 1894 г.

„**Россія** наканунѣ двадцатаго столѣтія„ брошюра. Третье изд. Берлинъ 1901 г.

Туганъ-Барановскій: „Русская фабрика".

С. Котляревскій: „Совѣщательное представительство", Журналъ „Научное Слово" 1905 г. 2 книга.

Еллинекъ: Декларація правъ человѣка и гражданина". Перев. съ нѣмецкаго подъ ред. Вормса. Москва. 1905 г.

Memoires du prince Adam Czartorysky: Paris. 1862 г.

Штейнъ: Die Verwaltungslehre.

Tourgeneff: „La Russie et Russies"

I. d. Maistre: „Oeuvres completes. Lyon. 1886 г.

Besson: „Le controle des budgets en France et a l' etrange". Paris. 1999 г.

Richard Passow d-r phil. et jur: „Die Ministerantwortlichkeit in den deutschen Einzelstaaten" въ журн. Zeitschrift tur die gesamte Staatswissenschaft, 1903 г.

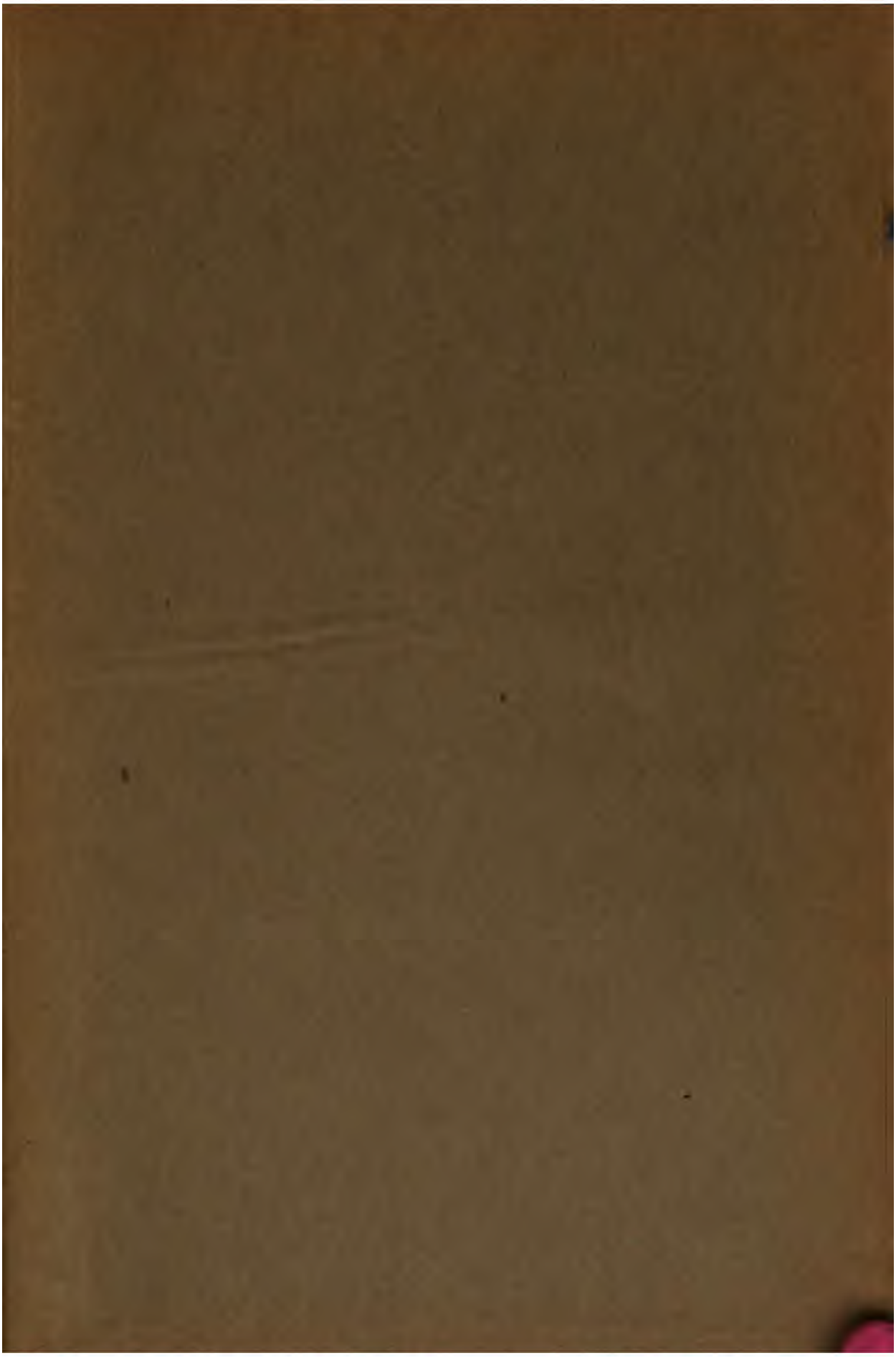
Luçay: „Les secretaires d' Etat." 1903 г. кн. 2-я. Paris. 1901 г.

Dupriez: Les ministres.

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ:

Стран.	Строчка.	Напечатано.	Нужно читать.
III	1 сверху	нонятія	понятія
V	8 снизу	возведенный	введенный
X	6 „	не	ни
XII	14 сверху	субъэктъ	субъектъ
XV	10 снизу	кахому-нибудь	какому-нибудь
XVIII	1 сверху	цраво	право
XIX	3 примѣчаніе	Ключенскій	Ключевскій
XXI	3 сверху	закрѣпошенныя	закрѣпощенныя
XXVII	6 „	ни чуть	ничуть
„	1 примѣч.	ре форма Петра	реформа Петра
„	внизу	Великаго	Великаго
XXIX	15 сверху	частєй	частей
XXXII	11 „	ея	ее
XLI	1-е примѣч.	сбори.	сбори.
XLII	„ „	етр.	стр.
XLIII	3-е	Юбил.	Юбил.
LIV	3-е снизу	Епизаветѣ	Елизаветѣ
LVI	3 примѣч.	Оов.	Соб.
LVII	1 „	ihidem	ibidem
LXIV	1 „	Zoçau Zes	Luçau Les
LXV	8 сверху	приняла	приняла
LXVII	5 „	Беличеству	Величеству
LXXVI	2 „	Петровичъ	Петровичъ
LXXXI	10 „	не сносилась	сносилась
„	11 „	осредство	посредство
„	9 снизу	важнѣшую	важнѣйшую
LXXXV	9 сверху	„инструментомъ“	быть „инструментомъ“
„	12 „	мѣнявшіяся	мѣнявшіеся
18	2 примѣч.	18...	1862
20	9 снизу	вступилъ	вступивъ
24	9 „	подобная	подобная
34	4 прим. внизу	Dnprier	Dupriez
35	1 примѣч.	„	„
55	„	avas	aves
62	10 снизу	п-въ роэктѣ	въ проэктѣ
100	2 примѣч.	Мунистр.	Министер.
102	16 снизу	ьласти	власти
110	2 примѣч.	Еллинскъ	Еллинекъ
165	„	аднинистративное	административное
205	21 сверху	былл	были
207	1 примѣч.	по Пыпинъ	Пыпинъ
229	„	Bescon	Besson
433	10 снизу	Апександра	Александра
534	5 сверху	Тургань	Туганъ.

Цѣна 1 рубля.
Съ пересылкой 3 руб. 50 коп.



DATE DUE

FEB 15 1973

GAYLORD

PRINTED IN U.S.A